



3 1761 11973989 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119739894>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Tuesday, March 3, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le mardi 3 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

APPEARING:

The Honourable Francis Fox,
Secretary of State and
Minister of Communications.

COMPARAÎT:

L'honorable Francis Fox,
Secrétaire d'État
et ministre des Communications.

WITNESSES:

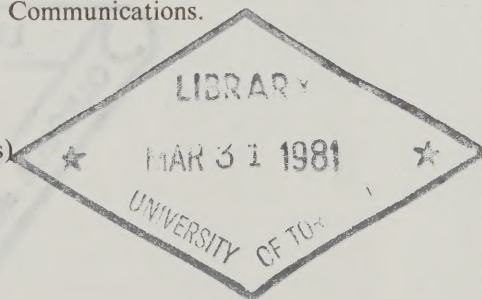
(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand
Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Hervieux-Payette (Mrs.)

Hnatyshyn
Irwin
Kilgour
Lachance
Lawrence

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

MacKay
MacLellan
Marceau
Nystrom

Robinson (*Burnaby*)
Rossi
Stollery
Vankoughnet—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, February 19, 1981:

Mr. Allmand replaced Mr. Daudlin;
Mr. MacLellan replaced Mr. Deniger.

On Wednesday, February 25, 1981:

Mr. Stollery replaced Mr. Tardiff.

On Tuesday, March 3, 1981:

Mr. Baker (*Nepean-Carleton*) replaced Mr. Stevens;
Mr. Beatty replaced Mr. Crosby (*Halifax West*);
Mr. MacKay replaced Mr. Lambert.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 19 février 1981:

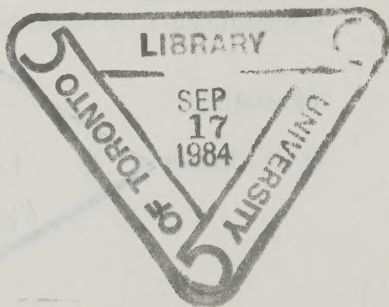
M. Allmand remplace M. Daudlin;
M. MacLellan remplace M. Deniger.

Le mercredi 25 février 1981:

M. Stollery remplace M. Tardiff.

Le mardi 3 mars 1981:

M. Baker (*Nepean-Carleton*) remplace M. Stevens;
M. Beatty remplace M. Crosby (*Halifax-Ouest*);
M. MacKay remplace M. Lambert.



ORDER OF REFERENCE

Thursday, January 29, 1981

ORDERED,—That Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ATTEST:

Le Greffier de la Chambre des communes

C. B. KOESTER

The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Le jeudi 29 janvier 1981

IL EST ORDONNÉ,—Que le Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

ATTESTÉ:

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 3, 1981
(17)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 3:40 o'clock p.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Bachand, Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Dubois, Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. Hnatyshyn, Irwin, Kilgour, MacKay, MacLellan, Marceau, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi and Stollery.

Other Member present: Mr. Masters.

Appearing: The Honourable Francis Fox, Secretary of State and Minister of Communications.

Witnesses: From the Privy Council Office: Mr. Robert Auger, Legislation and House Planning Secretariat. *From the Department of Justice:* Mr. Stephen Skelly, Senior Counsel (Public Law).

The Order of Reference dated Thursday, January 29, 1981, being read as follows:

Ordered.—That Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

The Chairman called Clause 1.

The Chairman presented the Third Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, which is as follows:

Your Sub-committee met on Monday, March 2, 1981 and agreed to make the following recommendations with regard to Bill C-43:

1.—That the following meetings be scheduled:

—TUESDAY, March 3, 1981—3:30 p.m.

Appearing: The Honourable Francis Fox, Secretary of State and Minister of Communications.

—THURSDAY, March 5, 1981—11:00 a.m.

Witness: Access—The Canadian Committee for the Right to Public Information.

—TUESDAY, March 10, 1981—9:30 a.m.

Witness: The Canadian Association of Chiefs of Police.

2.—That, in the first instance, the Committee hear only those organizations which have a national base.

3.—That your Sub-committee meet again on Monday, March 9, 1981 to plan further meetings of the Committee.

After debate, on motion of Mr. Baker (*Nepean-Carleton*), the Third Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure was concurred in.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 MARS 1981
(17)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 15 h 40 sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Bachand, Baker (*Nepean-Carleton*), Beatty, Dubois, M^{me} Hervieux-Payette, MM. Hnatyshyn, Irwin, Kilgour, MacKay, MacLellan, Marceau, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi et Stollery.

Autre député présent: M. Masters.

Comparaît: L'honorable Francis Fox, secrétaire d'État et ministre des Communications.

Témoins: Du bureau du Conseil privé: M. Robert Auger, Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire. *Du ministère de la Justice:* M. Stephen Skelly, avocat-conseil (Droit public).

Lecture est faite de l'Ordre de renvoi suivant du jeudi 29 janvier 1981:

Il est ordonné.—Que le Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Le président met en délibération l'article 1.

Le président présente le Troisième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure suivant:

Votre Sous-comité s'est réuni le lundi 2 mars 1981 et a convenu de faire les recommandations suivantes relatives au bill C-43.

1.—Que le calendrier des séances soit établi comme suit:

—LE MARDI 3 mars 1981—15 h 30

Comparaît: L'honorable Francis Fox, Secrétaire d'État et ministre des Communications.

—LE JEUDI 5 mars 1981—11 heures

Témoïn: Accès—le Comité canadien pour le droit à l'information publique.

—LE MARDI 10 mars 1981—9 h 30

Témoïn: L'Association canadienne des chefs de police.

2.—Que le Comité n'entende (en premier lieu) que les organismes à caractère national.

3.—Que votre Sous-comité se réunisse de nouveau le lundi 9 mars 1981 pour prévoir d'autres séances du Comité.

Après débat, sur la motion de M. Baker (*Nepean-Carleton*), le Troisième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

The Minister made a statement and, with the witnesses, answered questions.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le ministre fait une déclaration puis, avec les témoins, répond aux questions.

A 17 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 3, 1981

• 1542

[Text]

Le président: Alors, messieurs, la séance est ouverte. Voici l'ordre de renvoi: Il est ordonné que le Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, soit déferé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Je mets l'article 1 en délibérations pour une discussion d'ordre général.

Article 1—Accès à l'information.

Le président: Comparent aujourd'hui, l'honorable Francis Fox, secrétaire d'État et ministre des Communications, qui fera une déclaration d'ouverture après nous avoir présenter les personnes qui l'accompagnent.

Monsieur le ministre.

L'hon. Francis Fox (secrétaire d'État et ministre des Communications): Merci beaucoup, monsieur le président.

Tout d'abord je voudrais présenter les gens qui m'accompagnent. J'ai à ma droite, M. Robert Auger, qui est au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire au bureau du Conseil privé; M. Stephen Skelly, Senior Counsel Public Law Department of Justice; Miss Jill Wallace, Legal Advisor Public Law Department of Justice. I have a very short statement I would like to make to initiate the proceedings before the committee, Mr. Chairman.

Je suis très heureux qu'il soit aujourd'hui possible de soumettre le projet de loi C-43 à l'attention de ce Comité, afin qu'il soit examiné en détail. Je tiens donc à remercier encore une fois tous les députés de leur collaboration. As you well know, Mr. Chairman, this is a crucial stage in our work. Since its introduction the bill has been generally well received. It has already enjoyed fairly broad support. Your examination of the various briefs to be submitted to this committee and our subsequent clause by clause review of the bill will hopefully enable us to achieve an even broader consensus.

You are well familiar with the importance of this legislative package. The statutory framework for access to information will constitute a significant development for our political institutions. It will create opportunities for a more informed dialogue between public leaders and citizens. It will improve the nature of government decision-making by allowing a greater input from the private sector. Finally, it will impose on ministers and officials a greater degree of accountability and of responsibility for their actions and their decisions.

The privacy portion of Bill C-43 extends the protection that is accorded to personal information under Part IV of the Canadian Human Rights Act. It provides a more comprehensive regime for access by individuals to information about them under the control of government. A code of fair information practices is included in the legislation which deals not only with the use and disclosure of personal information by government institutions but also regulates the collection, retention

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 3 mars 1981

[Translation]

The Chairman: Gentlemen, the meeting is open. This is our order of reference: It is ordered that Bill C-43, an Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

I now call Clause 1 for a general discussion.

On Clause 1—Access to information.

The Chairman: Our witness today is the hon. Francis Fox, Secretary of State and Minister of Communications, who will make an opening statement after having introduced his colleagues.

Mr. Minister.

Hon. Francis Fox (Secretary of State and Minister of Communications): Thank you very much, Mr. Chairman.

First I would like to introduce the people who are with me. To my right, Mr. Robert Auger, member of the Secretariat of Legislation and House Planning in the Privy Council Office; Mr. Stephen Skelly, conseiller principal, Droit public, ministère de la Justice, M^{lle} Jill Wallace, conseiller juridique, Droit public, ministère de la Justice. J'aurais une courte déclaration à faire, monsieur le président.

I am most happy that it has finally been possible to refer Bill C-43 to Committee for detailed examination. For this, I want to thank once again members from all sides for their cooperation. Comme vous le savez très bien, nous en sommes à une étape cruciale dans nos travaux. Depuis qu'il a été déposé, le projet de loi a été bien accueilli, et il rallie déjà un appui considérable. J'espère que notre examen des divers mémoires qui seront présentés au Comité et, par la suite, notre étude du bill, article par article, nous permettra de parvenir à un consensus encore plus ferme.

Vous connaissez bien l'importance de ce projet de loi. Un cadre législatif pour l'accès à l'information représentera pour nos institutions politiques une évolution sensible. Il permettra aux dirigeants publics et aux citoyens d'engager un dialogue plus éclairé. Il améliorera le processus décisionnel du gouvernement, en permettant au secteur privé d'y apporter une plus grande participation. Enfin, il éveillera chez les ministres et les fonctionnaires un sens plus aigu d'imputabilité et de responsabilité à l'égard de leurs actes et de leur décisions.

La partie du bill C-43 portant sur la protection des renseignements personnels élargit la protection qui est prévue dans la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Elle offre aux citoyens un régime plus exhaustif d'accès aux dossiers administratifs qui contiennent des renseignements à leur sujet. Le projet de loi renferme un code de pratiques équitables concernant l'accès à l'information, qui porte non seulement sur l'usage et la communication des renseignements

[Texte]

and disposal of such information. As well, it bestows on the office of the privacy commissioner an increased role to ensure that government institutions adhere to this code of fair information practices.

• 1545

Enfin, le Bill C-43 comporte un article qui abolit le caractère absolu de l'immunité de la Couronne en matière de preuve. À l'avenir, les tribunaux seront autorisés à prendre connaissance de tous les renseignements dont la communication est refusée pour des raisons d'intérêt public et ils auront le pouvoir d'en ordonner la communication. Cet aspect du bill améliorera incontestablement l'administration de la justice au Canada.

Toutes ces améliorations ne seront transmises aux institutions canadiennes qu'une fois le projet de loi ratifié. Bien qu'il nous appartienne de prendre tout le temps nécessaire pour déposer le meilleur bill possible, nous ne devons pas oublier qu'il nous incombe d'agir rapidement: plus nous retardons l'adoption du bill, plus il faudra attendre pour en bénéficier. Ainsi, j'espère que le Comité sera en mesure d'étudier le bill de façon à la fois approfondie et expéditive.

Avant de terminer ce bref exposé, je vous demanderais d'accorder une attention particulière aux observations que feront les divers groupes d'intérêt auprès du Comité. Je solliciterai vos conseils sur certains points qui préoccupent ces groupes. Je sais, par exemple, que les historiens voudront s'assurer qu'ils pourront continuer de bénéficier du même accès que par le passé aux documents du gouvernement et que les contraintes prévues relativement à la communication de renseignements personnels ne les gêneront pas dans leurs travaux. La Fraternité nationale des Indiens exprime les mêmes préoccupations au sujet de leurs recherches en matière de revendications territoriales. De même, les groupes scientifiques et culturels du Canada craignent que le système d'évaluation par leurs pairs ne soit compromis si les personnes qui demandent une aide financière aux conseils subventionnaires ont accès à l'évaluation de leur projet de recherche ou obtiennent le nom de leur évaluateur.

These are some of the problems which I hope we will be able to study and resolve here together. I look forward to receiving your guidance and counsel. In return I will be happy to furnish you with the explanations you may need to understand the approach that we have taken in drafting this legislation.

Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Maintenant que nous avons quorum, j'aimerais faire part au Comité du troisième rapport du sous-comité du programme et de la procédure.

(Voir Procès-Verbal)

Le président: Monsieur Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I am not interrupting you, am I, Mr. Chairman?

The Chairman: No.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I was not at the meeting so I want to have a couple of things cleared. I notice the times that are set are Tuesdays and Thursdays, Tuesday in the afternoon

[Traduction]

personnels par des institutions fédérales, mais qui réglemente la collecte, la conservation et le retrait de ces renseignements. En outre, il élargit le rôle du Commissariat à la protection de la vie privée qui devra faire en sorte que les institutions fédérales respectent ce code de pratiques équitables sur l'accès à l'information.

Finally, Bill C-43 includes a clause eliminating the absolute character of the Crown's privilege in evidentiary matters. In the future, the courts will be authorized to examine any information which has been denied on public interest grounds and will have the power to order that the information be produced. This aspect of the bill will undeniably enhance the good administration of justice in Canada.

All these improvements to Canadian institutions will only become effective once this legislation is on the books. While it is incumbent upon us to take all the time necessary to produce the best possible bill, we should be mindful that time is of the essence; the longer we delay passage, the longer it will take to reap the benefits. Therefore, I hope that it will be possible for this Committee to give both thorough and speedy consideration to the bill.

Before closing this brief statement, I would ask you to pay particular attention to the representations that the various interest groups and members of the public will be making to the Committee. I will be seeking your guidance on some of the points which are matters of concern to those groups. I am aware, for example, that Canadian historians will want to make sure that they continue to enjoy the same degree of access to government records that they have in the past and that the proposed limitations on the disclosure of personal information will not interfere with their endeavours. The National Indian Brotherhood has similar concerns in connection with their research into land claims. As well, there are fears within the Canadian scientific and cultural communities that the peer evaluation system will be undercut if those applying to the granting councils for financial assistance have access to the assessment that has been made of their research proposal or are given the name of the person providing the assessment.

Ce sont là le genre de problèmes que nous devrions tenter de résoudre ici ensemble. Il me tarde donc d'entendre vos recommandations et vos conseils. En revanche, je serai heureux de vous fournir les explications dont vous pourrez avoir besoin pour comprendre la façon dont le bill a été abordé.

Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I see that we have a quorum and so I would like to submit for the committee's consideration the third report from the subcommittee on agenda and procedure.

(See Minutes of Proceedings)

The Chairman: Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Je ne vous interromps pas, j'espère, monsieur le président?

Le président: Non.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Puisque je n'ai pas assisté à la réunion, j'aimerais tirer quelques questions au clair. Je constate qu'on a prévu des réunions pour le mardi après-midi et le

[Text]

and Thursday in the morning. Is it the anticipation of the committee that we will be proceeding in this way until we have exhausted the committee hearings so that we can count on some regularity with respect to these hearings?

The Chairman: It depends on the block system that we have. I think it is possible to make some distribution of the block system that we have. La semaine prochaine, par exemple, nous avons, dans les heures disponibles, mardi le 10 mars à 9 h 30; nous avons aussi mercredi le 11 mars à 15 h 30 et jeudi à 20 h 00. Je pense que c'est pour cela qu'on a parlé à la fin de la réunion du sous-comité de voir à ce que le greffier, après la réunion d'hier, vérifie quand les groupes sont disponibles. Il y a des groupes qui nous ont envoyé des notes pour demander d'apparaître devant le Comité et qui nous ont dit qu'ils voulaient apparaître devant le Comité le plus tard possible en mars.

• 1550

Alors, on a demandé au greffier de faire des vérifications à ce sujet-là; on lui avait demandé de voir quels seraient les groupes intéressés à venir jeudi et mardi. Le comité directeur a suggéré le groupe Accès, on a suggéré l'Association canadienne des chefs de police et le greffier fait des vérifications continues.

Maintenant, pour ce qui est du temps, il faut surtout tenir compte du temps qui nous est alloué. The block system we have and we look on the pages we have about that and it depends on the situation of the clerk, the authorization from some group which wants to appear in front of the committee and also for the block system. The general rules we have now are flexible.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I have now been given the list you referred to by the clerk of the committee. I have my own block system. I just want to make sure I can deal with that. I can rely generally on this in terms of scheduling my own calendar. The members of the committee can as well.

I guess I have no further questions then. The scheduling listed in the third report is quite satisfactory as far as I can see, unless other members have any objections. I think it is quite satisfactory.

The Chairman: Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I just had a question with respect to scheduling and that is this: As the minister is aware, there have been a number of ministers, and I know Mr. Baker is aware, who have had input into this bill; for example, the Solicitor General with respect to his particular concerns in the matter of the law enforcement exemption, the Minister of Consumer and Corporate Affairs with respect to product safety testing exemptions and so on. I unfortunately was not able to attend the steering committee meeting, but I believe it would be useful for us to have an opportunity to question these ministers with respect to the exemptions that fall within their particular sphere of interest. I know that having discussed this matter with the Secretary of State, I believe he would not be adverse to a suggestion such as this. I wonder if this was considered by the steering committee and if

[Translation]

jeudi matin. Le Comité va-t-il suivre cet horaire jusqu'à la fin de ses travaux? Nous pourrions ainsi compter sur des séances régulières.

Le président: Tout dépend du système de créneaux. Il est possible, je crois, de répartir les séances durant la semaine. For instance, next week the hours available are 9:30 on Tuesday, March 10, 3:30 on the afternoon of Wednesday, March 11, and 8:00 p.m. on Thursday. That's why, at the close of yesterday's meeting, we asked the clerk to check when the groups would be available. Some groups have asked us that they be permitted to appear as late as possible in the month of March.

So we asked the clerk to look into that and to see which groups would be interested in appearing on Tuesdays and Thursdays. The steering committee had suggested we hear Access and we also talked about the Canadian Association of Chiefs of Police. The clerk is doing continual checks.

Now, to get back to the times available to us. Le système de répartition du temps, les résultats des vérifications effectuées par le greffier et l'approbation du groupe intéressé détermineront tous notre horaire. Les règles générales qui s'appliquent à l'heure actuelle pourront être modifiées.

M. Baker (Nepean-Carleton): Le greffier vient de me donner la liste à laquelle vous avez fait allusion. Mon temps est réparti aussi, et je veux m'assurer que je peux adapter mon horaire au vôtre. Ainsi, les membres du Comité peuvent compter sur cet horaire pour établir leur propre horaire.

Donc, je n'ai pas d'autres questions. Pour autant que je sache, l'horaire proposé dans le troisième rapport est satisfaisant, à moins qu'il n'y ait d'autres objections. Il me convient.

Le président: Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, au sujet des horaires, le ministre sait sans doute, tout comme M. Baker, que plusieurs ministres ont travaillé à ce projet de loi. Par exemple, le Solliciteur général s'intéresse à la disposition visant les enquêtes, et le ministre de la Consommation et des Corporations, aux articles touchant les essais de sécurité des produits, et ainsi de suite. Malheureusement, je n'ai pu assister à la réunion du comité directeur, mais je crois toutefois qu'il nous serait utile de pouvoir interroger ces ministres au sujet des exemptions qui touchent leur domaine respectif. J'en ai déjà discuté avec le secrétaire d'État, et je crois savoir qu'il ne serait pas opposé à la comparaison de ses collègues. Le sous-comité a-t-il déjà envisagé cette possibilité et, si oui, quand pouvons-nous nous attendre à inviter les témoins en question?

[Texte]

so, when we might have an opportunity to have these witnesses appear before us.

Le président: Merci, monsieur Robinson. Je pense qu'on pourrait rediscuter de cette question lundi le 9 mars.

J'ai vu le secrétaire parlementaire du ministre lever la main et aussi M^{me} Hervieux-Payette. Alors, madame Hervieux-Payette, vous avez la parole.

Mme Hervieux-Payette: Seulement une remarque, monsieur le président. D'abord, c'est au sujet de votre point 2 qui dit que les organisations devraient avoir une envergure nationale. Je voudrais aussi peut-être ajouter «représentant les deux groupes linguistiques» puisqu'il se pourrait que certaines organisations francophones n'aient pas une dimension nationale mais représentent pratiquement tous les intérêts du second groupe, si vous voulez. Est-ce que cela vous va, monsieur le président? J'ai regardé la liste et la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, par exemple, représente pas mal tous les journalistes francophones du pays, je pense.

Le président: A ce sujet, madame Hervieux-Payette, j'ai reçu un téléphone de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec qui sont, évidemment, en majeure partie des francophones. Je pense que le numéro 2 de notre rapport ne va pas à l'encontre du principe que vous émettez. On pourra en discuter à une séance ultérieure du sous-comité. Je pense que si on adoptait tout de suite cet article 2, cela n'irait pas à l'encontre du principe, parce qu'on peut en discuter.

J'ai sur ma liste M. Stollery, M. Hnatyshyn et aussi M. Kilgour.

Monsieur Stollery.

M. Stollery: Moi, je veux simplement dire, monsieur le président, qu'après tout on n'a eu qu'une seule séance du comité directeur. On va en avoir une autre, je pense, lundi prochain et on pourra y discuter la question des groupes nationaux qui veulent rencontrer le comité. Pour ce qui est de la question soulevée par M. Robinson, cela aussi on peut en discuter au comité-directeur. Il y a quand même aussi une question de temps pour le bill, et s'il faut vraiment trop attendre pour finir notre travail... Enfin, on peut en discuter au comité-directeur.

Le président: D'accord. Mr. Hnatyshyn, did you ask me for the floor?

Mr. Hnatyshyn: Yes. Mr. Chairman, I have just now seen the report. The minister is here. I think we do not want to waste too much valuable time. We have an opportunity of examining him and questioning him with respect to the bill.

But just to sort of allay the apprehension of anybody who may question the form of the report from the steering committee, I do not think we preclude widely-based groups. We certainly are looking at representative from both language groups from all regions of Canada. I think our concern was more that if there are national organizations and then there are local or regional organizations, we would ask them to try to consolidate their presentation. I think that is a fair and reasonable way in which to conduct our business, rather than

[Traduction]

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson. I think we will have the opportunity to discuss this point again on Monday, 9 March.

I see the Parliamentary Secretary to the Minister as well as Mrs. Hervieux-Payette have indicated their desire to speak. Mrs. Hervieux-Payette, you now have the floor.

Mrs. Hervieux-Payette: I just wanted to make a remark, Mr. Chairman. At Item 2 in the report, it is stated that only organizations with a national base should be invited to appear. I would suggest that the words "representing both linguistic groups" be added since some francophone organizations may not have a national base but may represent the national interests of that language group. Would that be acceptable, Mr. Chairman? For instance, on the list I see the Fédération professionnelle des journalistes du Québec (The Quebec Professional Federation of Journalists) which, I think, represents most of the French-speaking journalists in the country.

The Chairman: On that point, Mrs. Hervieux-Payette, the Federation called me and it is comprised essentially of francophones, of course. Point number 2 in the report does not violate the principle you have put forth. This point could be discussed at the next steering committee meeting. However, were we to pass item 2 right away, I do not think it would prevent organizations like the one you have cited from appearing.

On my list are the names of Mr. Stollery, Mr. Hnatyshyn and Mr. Kilgour.

Mr. Stollery.

Mr. Stollery: Mr. Chairman, I would just like to point out that there has only been one steering committee meeting. There is another one on Monday and we can discuss the matter of nationally-based groups wishing to appear before the Committee. As far as Mr. Robinson's point is concerned, it could also be discussed at the next subcommittee meeting. We must remember there is a question of time involved in this bill and we must not delay too long in finishing our work. In any case, these points can be raised in the steering committee.

The Chairman: Fine. Monsieur Hnatyshyn, voulez-vous prendre la parole?

M. Hnatyshyn: Oui. Je viens de voir le rapport, monsieur le président. Le ministre est avec nous aujourd'hui, et il ne faut pas perdre du temps précieux. C'est maintenant le moment de l'interroger au sujet du projet de loi.

Cependant, afin d'écarter toute crainte à propos du troisième rapport du comité directeur, nous ne voulons pas exclure les groupes qui ont une représentation assez importante. Nous envisageons certainement d'entendre les représentants des deux groupes linguistiques de tout le Canada. Dans l'article 2, nous visions surtout des organismes nationaux comprenant des organismes régionaux ou locaux, à qui nous demanderions de regrouper leurs exposés. C'est une façon juste et raisonnable de procéder, qui évitera les répétitions, certains organismes représentant les mêmes groupes d'intérêts.

[Text]

having a sort of repetition throughout, with two organizations representing the same interest group.

[Translation]

• 1555

On the other hand, with that caveat, I think that we did instruct the Clerk and our assistants from the Library of Parliament to examine them, those who have indicated that they want to appear before us and also those people who have indicated an interest in the past and who have made representations to us to canvass them, to make sure that we do have the broadest and fullest examination and the fullest opportunity to hear from those who are interested in this bill.

It is an important bill; it is one which I think we are all working on in the interests of making it the best bill possible. We are doing it, I think, in a good spirit in this committee—non-partisan and one in which we are trying to be constructive and are looking at shortcomings, if there are shortcomings. I am sure the minister will appreciate any assistance that we can give him or any suggestions he can get from us.

So I do not think that this particular initial report was in any way an indication that we are only going to deal with national organizations at all. I took quite the other attitude, that we are going to be as broadly-based and as reasonable about this as possible. But if there is duplication, let us not waste the time of the committee.

Le président: Oui, monsieur Hnatyshyn. D'ailleurs, de toute façon, on peut interpréter aussi l'article 2 en disant... En français on dit: «Que le comité invite en premier lieu les associations»... Alors, à une réunion postérieure du sous-comité, nous pourrions en discuter, évidemment. M. Kilgour est le dernier qui m'a demandé la parole. Par la suite, nous passerons aux questions.

Mr. Kilgour: Very briefly, can you tell us, Mr. Chairman, how many groups or individuals have indicated they would like to appear on the bill, and from where; and are we going to pay their expenses and how much time will they have to prepare—this kind of thing? Can you give us any assistance on that?

Le président: Alors, pour répondre à votre question, il y a exactement 27 groupes qui ont demandé de comparaître devant le Comité. Quant à la situation des frais ou des dépenses, le greffier m'explique que la coutume est qu'il n'y a pas de frais qui sont alloués, sauf si le comité, spécialement, de lui-même, invite un groupement à comparaître devant le comité. Cela semble être une règle assez générale qu'on a adoptée dans le passé.

M. Kilgour: Est-ce que nous devons résoudre cette question maintenant? Est-ce que nous pouvons être d'accord, tout le monde, sur la question des frais, sur la question de peut-être mettre une annonce dans les journaux un peu partout au pays pour inviter les gens qui veulent participer?

Le président: Je pense que votre suggestion peut peut-être être transmise au sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure. Je pense qu'à la prochaine réunion, et aussi tout dépendra comment ça va fonctionner avec les 27 groupes. Si le comité décide de se contenter des 27 groupes parce que, dans

Cela dit, nous avons demandé au greffier et à nos chercheurs de la bibliothèque du Parlement d'examiner les demandes de ceux qui ont indiqué leur désir de comparaître, afin de s'assurer qu'ils représentent tous les points de vue possibles sur le bill.

C'est un projet de loi important et nous y travaillons tous, en vue d'en faire la meilleure loi possible. Nous y travaillons dans l'esprit non partisan qui règne normalement au Comité, nous y travaillons de façon constructive, en tenant compte des lacunes, s'il y en a. Le ministre nous saura gré, j'en suis sûr, de toute l'aide, ou des propositions que nous pourrions lui apporter.

Ainsi, le rapport initial ne visait aucunement à exclure des organismes qui n'ont pas une base nationale. Au contraire, nous allons être aussi ouverts et raisonnables que possible dans nos travaux. Néanmoins, ne perdons pas le temps du Comité avec des répétitions.

The Chairman: Yes, Mr. Hnatyshyn. In fact, Item 2 states that the Committee would invite nationally-based associations in the first instance. Of course, we can discuss this point at the next subcommittee meeting. Mr. Kilgour is the last on my list and then we will move on to questions.

M. Kilgour: Brièvement, pourriez-vous nous dire, monsieur le président, combien de groupes ou d'individus ont indiqué leur désir de comparaître et de quelles régions du pays ils viennent? Allons-nous les défrayer? Combien de temps auront-ils pour rédiger leurs mémoires? Pourriez-vous éclairer nos lanternes?

The Chairman: To answer your question, exactly 27 groups have requested to appear before the Committee. The clerk has indicated to me that it is customary not to pay expenses unless the Committee specifically invites a group to appear. That seems to be the general rule adopted in the past.

Mr. Kilgour: Must we settle this question immediately? Can everyone agree on the expenses? Can everyone agree to putting announcements in the newspapers across this country to invite people to participate?

The Chairman: Your suggestion would perhaps be more appropriately referred to the Subcommittee on Agenda and Procedure. Everything will depend on the decision taken about the 27 groups. The Committee will have to decide whether they should all appear as some of the groups are really

[Texte]

la liste qu'on a reçue, vraiment, il y a des groupes à caractère national et local. Il y a pas mal de gens qui se sont regroupés et qui donnent une vue d'ensemble de la situation concernant le bill. Mais si le sous-comité de la procédure et de l'ordre du jour s'aperçoit qu'il voudrait peut-être convoquer quelqu'un, il y a toujours possibilité de faire des recommandations en ce sens.

M. Kilgour: Est-ce que je peux suggérer que l'on invite des gens comme le Commissaire des droits de la personne, les agents qui travaillent pour la Commission nationale des libérations conditionnelles, et des gens comme ça?

Le président: Il n'y a rien qui vous empêche de faire ça. C'est déjà inclus dans le procès-verbal. A ce moment-là, je pense que vous pourriez faire des représentations à vos deux représentants sur le sous-comité, monsieur Baker, je pense, qui va venir au sous-comité et M. Hnatyshyn.

Oui, brièvement, monsieur Robinson, parce que si on veut entendre le ministre, mon cher ami, . . . Oui, allez-y.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I wonder if we might just hear from the minister as to whether or not he has had any preliminary discussions with his colleagues on the possibility of them appearing before this committee.

Mr. Fox: No, I have not.

Mr. Robinson (Burnaby): You have not had any discussions with them on this.

I have a supplementary question on this, Mr. Chairman, and it is a procedural question. I would like to ask whether or not the minister is prepared to indicate to the committee which groups—and, for that matter, which individuals, if there are individuals; but, in particular, the groups—have made representations to the government on this particular legislation, and the nature of their representations.

Mr. Fox: Yes, surely.

• 1600

Mr. Robinson (Burnaby): I think it might be useful for the committee to receive that information. Thank you.

Le président: Est-ce que quelqu'un est d'accord pour nous proposer l'adoption de ce rapport? Alors, c'est proposé par monsieur Baker, secondé par monsieur Marceau.

Le troisième rapport du sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure est adopté.

Mr. Fox: Sir, just in response to your question I should say that part of the representations that have been made to me have been made by provincial governments, and one by Mr. Romanow on behalf of the attorneys general of all the provinces. I have just written to Mr. Romanow asking him for his permission to make his document available to the committee. I think, out of courtesy, I would also want to telex the various ministers in each provincial government telling them that the committee would like to have access to their submissions to me, and asking them for permission to file them with the committee.

I have no objection in filing my letter and their return, if they do not have any objections thereto.

[Traduction]

locally-based. Many people have consolidated their presentations which will afford us an over-all view of the positions regarding the bill. However, if the Subcommittee on Agenda and Procedure sees that other witnesses should be called, there will still be room for recommendations.

Mr. Kilgour: Might I suggest that people like the Human Rights Commissioner and members of the National Parole Board be invited?

The Chairman: Nothing prevents you from making that recommendation. In any case, it is now on the record, so you should probably canvass the two representatives from your party on the steering committee, Mr. Baker and Mr. Hnatyshyn.

Yes, Mr. Robinson, but please be brief so that we may hear the minister. Go ahead, my friend.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, pourrait-on savoir du ministre s'il a déjà eu des discussions préliminaires avec ses collègues sur leur comparution éventuelle devant le Comité?

M. Fox: Non, je n'en ai pas eues.

M. Robinson (Burnaby): Il n'en a pas été encore question.

Ensuite, monsieur le président, j'aurais une question de procédure à poser. Le ministre est-il en mesure de nous dire qui sont les intéressés, particulièrement les groupes, qui ont fait des démarches auprès du gouvernement, et quelle en était la nature?

M. Fox: Avec plaisir.

M. Robinson (Burnaby): Ces renseignements seraient peut-être utiles au Comité. Merci.

The Chairman: Would someone move this report? Moved by Mr. Baker and seconded by Mr. Marceau.

The third report of the sub-committee on agenda and procedure is carried.

M. Fox: Pour répondre à votre question, je devrais vous souligner que des gouvernements provinciaux et, notamment, M. Romanow, au nom de tous les procureurs généraux des provinces, ont fait des démarches. Tout récemment, j'ai écrit à M. Romanow pour lui demander la permission de rendre le document disponible au Comité. Par courtoisie, je voudrais aussi communiquer avec les ministres provinciaux intéressés pour leur faire part de l'intérêt que porte le Comité à leurs mémoires et pour leur demander la permission de vous les donner.

S'ils ne s'y opposent pas, je ne verrais aucun empêchement à ce que ma lettre et leur réponse soient déposées.

[Text]

Mr. Robinson (Burnaby): Okay. Thank you.

Le président: D'accord. Maintenant que notre rapport du sous-comité est adopté, nous allons passer aux questions. Concernant les questions, c'est toujours le même principe qui s'applique depuis l'adoption de notre premier rapport. Pour l'interrogatoire des témoins, 15 minutes sont allouées au représentant en chef de chaque parti, c'est-à-dire la première personne qui demande la parole pour chaque parti, et 10 minutes sont allouées pour la deuxième ronde. Alors, je passe immédiatement la parole à monsieur Baker.

Mr. Hnatyshyn: On a point of order. I am sorry.

The Chairman: Yes.

Mr. Hnatyshyn: The minister has raised something. I am sorry, I just want to get a clarification.

Could the minister indicate, without specifying the detail of the exchanges, just what the area was that Mr. Ramanow, in particular, was discussing with the minister? I take it, it was the area relating to exclusion on federal provincial documents and information, or was it with respect to the principle of the bill?

Mr. Fox: Just perhaps to be more complete I should say that I wrote to the responsible minister in each province, prior to tabling our bill. In some cases we received responses, I believe, before we tabled our bill. Actually, I was asking them in that first letter whether they had any comments they wanted to make on the bill that Mr. Baker had tabled in the House of Commons the previous year.

Following tabling of our own Bill C-43, I wrote to the same ministers once again asking them for their comments on that, and I believe I have received replies from most of them. Mr. Romanow, on behalf of the attorneys general of the provinces, following a meeting of the provincial attorneys general, made representations on two points in particular. One of them concerned law enforcement by the RCMP and how the information arising out of application of those contracts would be dealt with. Secondly, a more general recommendation as to which level of government should actually be empowered to release information.

The general thrust of the argument there, on behalf of the provincial attorneys general, was to the effect that only the government having jurisdiction over a certain matter should be called upon to release information, which is a very different principle from the one that we are working on.

Mr. Hnatyshyn: Yes. The reason that I raised . . .

Mr. Fox: Suppose I give you an example. Under that type of criterion, if I had a document in my hands pertaining to post secondary education, I, as the federal minister responsible, ought not to make it readily available in response to an access request, but I should turn around to a provincial minister, since education is a provincial responsibility, and he would decide whether the document would become public or not, even if it were a document originating within my own department.

So I hope we will be able to make his letter available, which I am sure would spell out in greater detail what they have in mind.

[Translation]

M. Robinson (Burnaby): D'accord. Merci.

The Chairman: Fine. Now that the subcommittee report has been carried, we can move on to questions. In questioning, we will follow the rules which have applied since our first report: 15 minutes will be allocated to the representative from each party, that is, the first person who has requested the floor, and 10 minutes on the second round. So, I would immediately like to recognize Mr. Baker.

M. Hnatyshyn: J'invoque le Règlement. Excusez-moi.

Le président: Oui.

M. Hnatyshyn: Le ministre a soulevé un point sur lequel j'aimerais avoir des précisions.

Sans nous donner les détails, le ministre peut-il nous indiquer quel domaine particulier faisait l'objet de ces discussions avec M. Romanow? Je suppose qu'il s'agissait de l'exclusion des documents fédéraux-provinciaux. Ou peut-être s'agissait-il plutôt du principe du bill?

M. Fox: Pour compléter mes remarques, je devrais ajouter que j'ai écrit au ministre intéressé dans chaque province avant de déposer le bill. Nous avons reçu quelques réponses avant de le déposer. En fait, la première lettre sollicitait leurs commentaires sur le bill déposé par M. Baker à la Chambre des communes, l'année précédente.

Après le dépôt de notre Bill C-43 à la Chambre, j'ai communiqué avec les mêmes ministres encore une fois pour leur demander leurs commentaires, et je crois avoir reçu des réponses de la plupart. A la suite d'une réunion des procureurs généraux des provinces, M. Romanow, en leur nom, a fait des démarches concernant deux points en particulier. Le premier portait sur l'application de la loi par la GRC et la façon dont les renseignements découlant de cette application seraient traités. Le deuxième, une recommandation d'ordre général, avait au niveau de gouvernement qui serait autorisé à divulguer des renseignements.

L'essentiel de son deuxième point, exprimé au nom des procureurs généraux des provinces, était que seul le gouvernement ayant compétence devait être autorisé à divulguer des renseignements. Ce principe diffère beaucoup du nôtre.

M. Hnatyshyn: Oui. C'est la raison pour laquelle . . .

M. Fox: A titre d'exemple, partons de ce principe: si, comme ministre fédéral responsable, j'avais un document portant sur l'éducation post-secondaire et que l'on me demandait accès au document, je ne devrais pas le divulguer, mais, plutôt, l'envoyer au ministre provincial responsable, puisque l'éducation relève des provinces. Il lui incomberait de décider si le document devrait être publié, même s'il s'agissait de documents provenant de mon ministère.

Ainsi, j'espère pouvoir vous donner sa lettre, qui explique mieux leurs propositions.

[Texte]

Mr. Hnatyshyn: Well it is important because I know that Mr. Romanow and the Saskatchewan NDP party are against freedom of information legislation in principle. We want to know exactly what . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Ray, that is not accurate. No they are not.

Mr. Hnatyshyn: It is not only accurate; it is true. We will pursue that at another time.

Mr. Robinson (Burnaby): They are no more against it than the Davis government of Ontario is right now.

The Chairman: Do you have another question? Order, order.

I give the floor to Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, On behalf of my party I want to welcome the minister to the committee, if I may say so, to say that I envy him very much for having the ability to pilot a bill through this committee and particularly on this subject, since it was my privilege not too long ago to have exactly the same matter occur to me with the same officials sitting beside me.

• 1605

I want, at the outset, to assure the minister that we will be supportive of the general thrust of the bill. It is not our purpose to fritter away the time of the committee in having this committee clear the bill; but it is our purpose to assist the minister, the government, in producing the best possible bill. I regarded Bill C-15, when I was the minister, as the first word on freedom of information. That was the bill that I produced. I made some comments in the House with respect to this bill. I say, with as little partisanship as possible in my heart, that this bill has slipped somewhat in terms of exemptions and other things that will become apparent when we deal with the bill clause by clause, and I say that with some regret. I noticed that the minister said he wants a broader consensus. I would hope, in the attitude of the government and the members of the government in this committee, that they will regard this bill as their first word on the subject; and in terms of the consideration we will be making of the bill on freedom of information, privacy and changes in the matter of Crown privilege, that we will be looking at this bill as merely the jumping-off point for improvements in the area of access of information.

Quite often, governments, when they present bills in the House, take hard and tough positions with respect to the bills. I remain hopeful, because I am an optimist, that this will not be the case with respect to a bill in a field of jurisdiction that is generally accepted as important in the community. The community will ask of this committee, when it is over, what kind of work we did. How sound is the bill we produced; could it be more open; is there something the government could have done that would improve access to information, short, of course, of damaging the government's position as a national government in a number of areas. I think, in terms of the examination of that delicate balance, you can be assured that we will be as responsible as we can in recognizing that delicate balance,

[Traduction]

M. Hnatyshyn: C'est important, car M. Romanow et le NPD de la Saskatchewan s'opposent au principe d'un projet de loi sur l'accès à l'information. Nous voulons savoir précisément . . .

M. Robinson (Burnaby): Ray, ce n'est pas exact. Ce n'est pas vrai.

M. Hnatyshyn: Non seulement c'est exact, mais c'est vrai. Nous nous reprendrons plus tard.

M. Robinson (Burnaby): Ils ne s'y opposent pas plus que le gouvernement Davis de l'Ontario.

Le président: Avez-vous une autre question? A l'ordre, s'il vous plaît.

Je donne la parole à M. Baker.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, au nom de mon parti, je souhaite la bienvenue au ministre. J'ose avouer que je l'envie d'avoir l'occasion de défendre ici un projet de loi, particulièrement celui-ci. Il n'y a pas si longtemps, j'avais le privilège d'en faire autant, avec les mêmes fonctionnaires à mes côtés.

Je tiens au départ à assurer le ministre que nous appuierons le principe général du projet de loi. Nous n'avons pas l'intention de faire traîner les choses, mais bien d'aider le ministre et le gouvernement à rédiger le meilleur projet de loi possible. Lorsque j'étais ministre, nous avons présenté le Bill C-15, portant sur la liberté d'information. J'ai fait quelques commentaires à la Chambre en ce qui concerne celui-ci. J'ai dit, en faisant preuve d'aussi peu d'esprit de clocher que possible, que ce projet de loi était moins bon que le précédent au sujet des exemptions et d'autres questions, ce qui deviendra évident lorsque nous étudierons le bill article par article. Je dois dire que je regrette une telle détérioration. Le ministre a dit qu'il voulait beaucoup plus rallier les suffrages en présentant ce bill. J'espère que le gouvernement et les membres qui le représentent à ce Comité envisageront le projet de loi comme un tremplin à la discussion portant sur la question de l'accès à l'information, la vie privée et les prérogatives de la Couronne.

Très souvent, les gouvernements, lorsqu'ils présentent des projets de loi à la Chambre, adoptent une attitude intransigeante. J'ai confiance cependant, sans doute parce que je suis un optimiste né, j'ai confiance donc que cela ne sera pas le cas pour ce projet de loi, étant donné l'importance de cette question dans notre société. Car, finalement, c'est cette dernière qui jugera le genre de travail que nous avons fait, qui examinera si le gouvernement a fait tout ce qu'il a pu pour accroître autant que possible l'accès à l'information, sans toutefois porter préjudice au bon fonctionnement du gouvernement dans un certain nombre de domaines. En passant en revue un équilibre aussi délicat, vous pouvez être sûr que nous ferons preuve d'autant de sens des responsabilités que possible, étant

[Text]

because some of us were involved in doing it at some later time.

This bill, or at least the freedom of information part, follows very closely the structure of Bill C-15, but it varies in a number of significant ways. I am going to use my time, if I may, to broadly outline some of the areas that concern us. There are others, of course.

Many of the clause have been modified with subtle, and sometimes not so subtle, changes in the wording. Some clauses have been added, some deleted. The job of this committee I think will be to look at those clauses and perhaps to assess the significance, in terms of freedom of information, of the changes that have been made. Bill C-15 is now part of the record of the Parliament of Canada. It is there for comparison purposes, and I think comparisons will be made by the public, comparisons will be made by those people who come before the committee. I think we have to be willing to make comparisons. I would be the first to say that some areas within the bill that I produced have been improved upon by Bill C-43, and I would like to outline them, if I may briefly.

Under this bill, machine readable material may now be released pursuant to a request—Clause 4.(2) of Schedule I. That is an improvement over our bill. I think the yearly manual describing government entities and documents, which is to be updated by a supplementary bulletin at least twice a year, Clause 5.(2), is an improvement with respect to our bill. The fact that third parties who might be adversely affected by the release of information to an applicant who are now under this bill given an opportunity to intervene is an improvement from our statute.

• 1610

The translation of documents that has to be undertaken by government, if that is in the public interest, is an improvement over the bill that was originally introduced.

The fact that copyright material may be release is a step forward in openness, provided of course that it is with the recipient being obligated to protect the author's rights. Some will argue about that but I think it is at least a movement in openness and I am sure others will be coming forward to comment on that.

The tightening of the exemptions in criminal matters is probably quite appropriate and I think that is an improvement, and the fact that the Federal Court is given wide powers to call for and look at appropriate documents as set forth in Clause 47 of Schedule I is an improvement.

This government has decided to tie freedom of information with privacy. We did not do that. I have no objection to that and I think perhaps that could be classed as an improvement as well.

[Translation]

donné surtout notre participation à la rédaction du bill antérieur.

Le Bill C-43, ou du moins la partie concernant la liberté d'information, suit de très près la structure du Bill C-15, mais en diffère de façon importante en un certain nombre de points. J'utiliserai mon temps pour souligner certaines questions qui me préoccupent tout particulièrement.

Beaucoup d'articles ont été modifiés de façon subtile, et parfois moins subtile. Le libellé est quelque peu différent. Certains articles ont été ajoutés, certains supprimés. Le travail du Comité sera d'étudier ces articles, d'en évaluer l'importance en matière de liberté d'information, et d'examiner les changements qui ont été effectués. Le Bill C-15 figure maintenant dans les dossiers du Parlement et il pourra servir comme texte de référence. Je crois que le public procédera à des comparaisons, de même que les témoins qui viendront nous exposer leurs points de vue. Je crois que nous devons être prêts à faire de telles comparaisons. Je serai le premier à dire qu'à certains égards, mon projet de loi a été amélioré dans cette rédaction du Bill C-43, et j'aimerais donner quelques explications à cet égard.

Ainsi, aux termes du Bill C-43, les documents informatisés peuvent être divulgués sur demande, comme le prévoit l'article 4(2) de l'annexe 1. C'est une amélioration par rapport au Bill C-15. Le répertoire annuel donnant des renseignements sur les institutions fédérales et sur les catégories de documents qui en relèvent, ainsi que le bulletin semestriel prévu à l'article 5(2) de cette même annexe, sont des améliorations également par rapport à notre projet de loi. Les tierces parties qui pourraient être lésées par la communication d'informations à une personne qui en fait la demande ont maintenant la possibilité d'intervenir. Il s'agit là d'une amélioration par rapport à notre projet de loi.

La traduction de documents qui doit être entreprise par le gouvernement dans l'intérêt public est également une bonne mesure.

Le fait que les documents régis par les droits d'auteur puissent être divulgués est un pas vers la liberté d'accès à l'information, pourvu que la personne qui peut obtenir une telle divulgation soit tenue de protéger ces mêmes droits. Certaines personnes ne sont pas tout à fait d'accord sur cette question, mais personnellement, je crois que c'est un pas dans la bonne direction, et je suis sûr que nous aurons des commentaires à ce sujet.

Des exemptions plus strictes en matière criminelle sont sans doute très appropriées, et c'est à mon avis une amélioration, de même que les dispositions prévues à l'article 47 de l'annexe 1, qui donnent à la Cour fédérale de vastes pouvoirs en ce qui concerne l'accès aux documents pertinents.

Ce gouvernement a décidé de relier la liberté d'information à la protection des renseignements personnels. Nous n'avions pas procédé de cette façon. Personnellement, je n'ai aucune objection à cela et je crois que l'on pourrait également considérer qu'il s'agit là d'une amélioration par rapport à notre bill.

[Texte]

There are some disadvantages in the these and we can go into them in detail, but I think there have been some changes made which we must consider are largely negative in that they encourage the retention of information which Bill C-15 intended for release. Because of these changes I think there is a growing sense of uncertainty about the effectiveness of Bill C-43, and it is in that area we should examine the bill with equal vigour; as we look at its improvements, we should examine these areas with equal vigour.

I am going to detail these briefly if I may. If information appears to be exempt from release, it does not have to be listed in the information bulletins. That is a narrowing of the effect of the bill. There is a considerable delegation of regulatory powers to the Governor in Council under this bill. User costs appear to have increased. The exemption clauses are substantially expanded and will be found, I think, upon examination by counsel or otherwise to be very restrictive, and I ask the committee to note particularly, when they have an opportunity, the changes in the exemptions respecting confidential information, international affairs, defence, law enforcement investigations and the economic interests of Canada. I can expand on those as we go along.

Another major disadvantage, I think, under this bill is that if the judge is deciding whether a document in several key categories was properly withheld he does not decide whether the department head was entitled to release it but decides whether he had reasonable grounds for refusing to release it. Lawyers have dealt with that elusive reasonable man or reasonable grounds for years and there is an opportunity, I say, in this bill for some dodging to be taken. It adds an element to the question of release which this committee will have to examine very carefully, and I hope the witnesses who appear here will examine it as well.

The transitional provision is expanded so that much more of the information remains privileged for a longer period of time. The reference to the committee on the Freedom of Information Act requiring the committee to produce a comprehensive review of the act after three years has been dropped. The committee is only required to review other acts with secrecy provisions. However, each government institution must prepare an annual report on the operation of the proposed act and I am concerned that this will give a point of advocacy for those who are opposed to freedom of information and deny those who are proponents of freedom of information an opportunity to have an equal place of advocacy which we tried to accomplish by the committee provisions under our bill.

Clause 54 of Bill C-15 which enhanced the information commissioner's powers have been deleted and there have been both deletions and additions to the schedule which we are going to have to examine, and we may very well have other requests coming to us by the government to delete other institutions from the schedule that is already there. That occurred to me when I was a minister and I am sure it will occur to my friend, the Secretary of State, and I think the committee has to hear these and decide whether they are

[Traduction]

Je crois que certains changements qui ont été faits sont par contre négatifs et encouragent la rétention d'informations dont le Bill C-15 prévoyait la divulgation. A cause de ces changements, on se demande jusqu'à quel point le Bill C-43 pourra être efficace. Nous devrions examiner cet aspect de la même façon que nous avons considéré les améliorations.

Je citerai maintenant brièvement ces différents points négatifs. Si certaines informations peuvent ne pas être divulguées, elles ne doivent pas figurer dans les listes des bulletins d'information. Cela diminue l'efficacité de la loi. De plus, le gouverneur en conseil se voit délégués beaucoup de pouvoirs de réglementation. Les frais des utilisateurs ont été augmentés. Les clauses d'exemption sont élargies; les conseillers pourront sans doute se rendre compte que cela restreint le champ d'application de la loi. Je demanderai au Comité, lorsqu'il en aura la possibilité, d'étudier les changements dans les exemptions concernant les renseignements confidentiels, les affaires internationales, la défense, les enquêtes en matière d'application de la loi et les intérêts économiques du Canada. Je m'exprimerai sur ces différents sujets au fur et à mesure des discussions.

Un autre désavantage majeur du projet de loi est le suivant: pour décider si un document d'une des quelques catégories clés a été exempté à juste titre ou non, le juge devra décider non pas si le responsable du ministère pouvait le divulguer, mais s'il avait des motifs raisonnables de refuser sa divulgation. Cette question des motifs raisonnables est très difficile à saisir, comme les avocats le savent. Beaucoup de choses peuvent être esquivées de cette façon. De plus, on ajoute un autre élément à la question de la divulgation, ce qu'il faudra examiner très soigneusement. J'espère que les témoins qui comparaitront ici soulèveront cette question également.

La période de transition est étendue et une plus grande partie des renseignements reste intouchable pendant plus longtemps. On a également laissé tomber le renvoi au comité chargé d'étudier la loi sur la liberté d'information, qui aurait dû, d'après les dispositions de l'ancien bill, procéder à une révision exhaustive de la loi après trois ans. Le rôle du comité se limite à passer en revue d'autres lois ayant des dispositions concernant le secret. Cependant, chaque institution gouvernementale doit préparer un rapport annuel sur l'application de la loi proposée, ce qui, à mon avis, pourrait donner une plateforme aux personnes qui s'opposent à la liberté d'information, tout en retirant à ses partisans la possibilité de se faire entendre.

L'article 54 du Bill C-15, qui élargissait les pouvoirs du commissaire à l'information, a été supprimé. Quant aux annexes que nous devons étudier, on y a à la fois supprimé et ajouté certaines choses, et il est fort possible que le gouvernement nous demande de supprimer d'autres institutions de ces annexes. Cela se passait pour moi lorsque j'étais ministre, je suis sûr que cela arrivera aussi au secrétaire d'État. Le Comité devra en prendre connaissance et voir si de tels changements sont raisonnables.

[Text]

reasonable if we really believe in the aspect of openness of replying to the government and to the agencies of government.

• 1615

In conclusion, if I may summarize the objections to the bill—because I have to say that I do not believe there are any real fundamental objections to the privacy aspects of the bill, nor do I believe there are any fundamental objections to the crown privilege aspect—I would have to say that under this bill, as opposed to Bill C-15, it can be said that it will be harder to discover what documents exist. The exemption categories will go very much further in protecting documentation from release. The status, the power and the pay of the information commissioner have been diminished, and the additional powers given to the courts will not promote openness since the courts will be enforcing a more restrictive bill. Although the concept of judicial review has been accepted in this bill, it can be argued that the exemptions are so all-embracing that ministerial discretion in overriding the exemptions is still the operative principle for this government, judged by this legislation.

Now, as a critic I am impressed with the words of the minister that he wants a broader consensus, and I think the broader consensus will be a movement towards more openness. In that movement I think it is important that this committee and the witnesses who come before this committee examine this bill in a constructively critical way to ensure that when the committee is finished it is work we can be proud of as being much more than just the first step, indeed a major step, a quantum leap forward in the idea of openness in government.

That is my statement, Mr. Chairman. Thank you very much.

Le président: Merci, monsieur Baker. On passe maintenant la parole au ministre. Face à cet exposé, le ministre a quelques minutes pour répondre.

Mr. Fox: Thank you, Mr. Chairman. I think I will respond in rather brief terms. First of all I want to thank Mr. Baker for his comments. I take his comments to be very, very constructive comments. One expects, of course, to have as sharp a legal mind as Mr. Baker come up with some critical comments concerning certain sections of the bill. Mr. Baker has gone through some of the major differences included in this bill compared to Bill C-15. I should say in that regard that we did indeed have the opportunity of benefiting from the fact that Bill C-15 had already been tabled, that a number of groups had already written in to us making their comments known on Bill C-15. I believe that some of the major changes Mr. Baker referred to, and which he calls improvements in the bill, are in no small part due to the fact that we not only had the time to look at his bill, to look at the work which had gone on previously within government and outside government but also to the fact that we had the benefit of all that outside input.

Mr. Baker mentioned, and I counted them, eight major improvements to the bill. However, he also indicated a number of errors which he thought were perhaps, far from being improvements, areas where the bill had slipped. I think that some of the areas Mr. Baker mentioned are open to discussion,

[Translation]

En conclusion, je dirais que nous n'avons pas d'objection fondamentale en ce qui concerne toute cette partie du bill qui traite de la protection des renseignements personnels ni sur les dispositions concernant les prérogatives de la Couronne. Je dirais par contre qu'il sera peut-être plus difficile de découvrir quels sont les documents qui existent aux termes de ce bill plutôt que de notre bill. Les exemptions protégeront davantage contre la divulgation. Le statut, les pouvoirs et la rémunération du Commissaire à l'information ont été diminués; les pouvoirs additionnels donnés aux tribunaux ne permettront pas une plus grande ouverture, étant donné que les tribunaux devront appliquer une loi plus restrictive. Même si le contexte de révision par la magistrature a été accepté dans ce projet de loi, on peut se demander néanmoins si les exemptions sont tellement vastes que la discrétion ministérielle ne continue pas toujours à être le principe sur lequel se fonde ce gouvernement, du moins à en juger d'après ce projet de loi.

Lorsque le ministre dit qu'il voudrait obtenir un consensus élargi, cela m'impressionne, et je crois que cela contribuera à une plus grande ouverture, un plus grand accès à l'information. Il faudra que le Comité et les témoins étudient le projet de loi de façon à la fois constructive et critique, afin de s'assurer que ce projet de loi ne constituera pas simplement un premier pas en la matière, mais un pas de géant en matière d'accès à l'information administrative.

J'ai maintenant terminé ma déclaration, monsieur le président, et je vous remercie.

The Chairman: Thank you, Mr. Baker. I now give the floor to the minister who has a few minutes to answer you back.

M. Fox: Merci, monsieur le président. Je répondrai brièvement. Tout d'abord, j'aimerais remercier M. Baker de ses commentaires, qui sont en effet extrêmement constructifs. On s'attend, d'une personne aussi versée dans les questions juridiques que M. Baker, à avoir certains commentaires, certaines critiques. M. Baker a passé en revue les différences majeures entre notre projet de loi et le Bill C-15. Je dois dire à cet égard que nous avons en effet bénéficié de toute l'information contenue dans le Bill C-15, qui avait déjà été déposé, qui avait déjà fait l'objet de mémoires de la part de nombreux groupes. Ces changements majeurs auxquels M. Baker fait allusion sont dus au fait que nous avons eu le temps d'étudier son projet de loi, ainsi qu'à tout le travail qui a été fait à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement depuis cette époque.

M. Baker a mentionné huit points qui, à son avis, améliorent le projet de loi. Cependant, il a indiqué également ce qu'il considérerait, à son avis, comme certaines lacunes par rapport au bill précédent. Certaines questions dont a parlé M. Baker peuvent faire l'objet de discussions. Il a mentionné le bulletin

[Texte]

open to debate. For instance, the first item he mentioned was the information bulletin and the fact that some material is exemptable. The sole purpose of our amendment to this bill in that regard was to try to spell out the fact that if some information fell under an exemption it ought not to be included in the manual which was descriptive of the general documents that were available. It was not our intention there, for instance, to restrict access to information in any way. So I think that as we go along in this, particularly when we come to clause-by-clause discussion, we will be able to explain in greater detail some of these sections Mr. Baker has mentioned. I think, for instance, that if we have indeed been restrictive in this approach, then we would be willing to change that approach as far as the information bulletin is concerned.

On fees I would make the same point. I think the fees section is an extremely important one. Obviously if the fees are very high it means your access to information legislation will not work; they will perhaps be available to the members of the press, members of the media, those people who belong to these very rich chains of newspapers that publish every day in this country, but the individual, the ordinary citizen, could be excluded and that surely is not what we have in mind.

• 1620

Mr. Baker also mentioned the exemption clauses, I believe. Perhaps I should just say that instead of mentioning the exemption clause, I know you referred to the fact that under your bill there was a standing committee of the House that was to make a comprehensive or systematic review of the legislation over a three-year period of time. We still have that clause, Clause 72, but we have taken out the three-year limit, feeling that if the committee wants to take one or two or three or four years, it should be able to do so. On the other hand, I do not think that is a matter of principle and if the committee in general felt it was better to go back to the three-year limit, I would personally have no objections whatsoever to that.

There are, however, as you indicated yourself, some other areas which are matters of governmental policy where there will be a difference, perhaps a major difference, in approach under your bill and under our bill. We have definitely taken the position as a government in areas which we consider to be of ministerial responsibility, that the decision should be made by a minister, reviewable by a judge, but that the judge's sole power should be limited to examining the document because in all cases, as you know, under both our bills the judiciary have access to all documents. However, we feel that in cases where ministerial responsibility is involved, the judge should decide whether or not the minister had reasonable grounds to withhold the document and that the judge ought not, in those areas which qualify as being areas of ministerial responsibility, to substitute his own judgment for that of the minister.

I think that may lead to a very interesting debate, to say the least, on the concept of ministerial responsibility, but I hasten to add once again, because the point seems to have been missed in many editorials I have read, one as recently as yesterday. Some editorialists interpret this position as meaning that judges would not have access to documents, or that judges

[Traduction]

d'information et le fait que certains documents peuvent faire l'objet d'une exemption. Nous avons modifié ces dispositions pour tenir compte du fait que si certaines informations étaient exemptées, elles ne devraient pas être incluses dans le manuel décrivant les documents disponibles. Nous n'avions pas l'intention de restreindre l'accès à l'information, et ce, en aucune façon. Ainsi donc, au fur et à mesure de nos discussions, et particulièrement au cours de l'étude article par article du bill, nous pourrions expliquer la position du gouvernement plus en détail. S'il ressort que certaines dispositions sont en fait restrictives, nous serons prêts alors à modifier notre point de vue en ce qui concerne ce bulletin.

Il en va de même pour la question des frais. Il s'agit là d'une question fort importante. Si les frais sont exorbitants, la loi ne pourra s'appliquer et seuls les membres de la presse, les organismes comme les chaînes de journaux qui publient tous les jours auront accès aux renseignements, alors que les particuliers seront exclus. Cela n'est certainement pas le but de la loi.

M. Baker a également mentionné les articles concernant les exemptions. Votre projet de loi prévoyait, comme vous l'avez dit, qu'un comité permanent de la Chambre procéderait à une révision exhaustive et systématique de la loi au cours d'une période de trois ans. Nous n'avons pas rejeté un tel concept, nous avons maintenant l'article 72. Cependant, nous n'avons pas gardé cette limite de trois ans, afin de permettre une plus grande souplesse au comité s'il voulait disposer de deux, de trois ou de quatre ans. Si par contre le Comité estime qu'il faudrait revenir à cette limite de trois ans, je ne m'y opposerais pas du tout.

Comme vous l'avez dit, il y a certains domaines qui sont des domaines de politique gouvernementale où il y aura une différence, parfois même une différence très importante, entre notre façon et votre façon d'envisager cette question. Dans les domaines qui relèvent à notre avis de la compétence ministérielle, nous avons décidé que c'est au ministre à prendre les décisions que le juge n'interviendra que pour examiner les documents. Comme vous le savez, votre bill et le nôtre permettent à la magistrature d'avoir accès à tous les documents. Cependant, nous estimons que dans les cas où la responsabilité ministérielle est en cause, le juge devra décider si le ministre a des motifs raisonnables ou non d'empêcher la divulgation d'un document, et il ne pourra en aucune façon, dans ces domaines de responsabilité ministérielle, substituer son propre jugement à celui du ministre.

Cette question pourrait conduire à un débat très intéressant, pour dire le moins, sur le concept de la responsabilité ministérielle, mais j'ajoute ici, une fois de plus, que les juges auront accès à tous les documents, point qui n'a pas été bien compris, si l'on en juge par les différents éditoriaux, notamment un éditorial que j'ai lu hier. D'après ceux-ci, les juges n'auraient

[Text]

could not overrule ministers. In all cases, not only the information commissioner but the federal court has access to all documents, and in all cases the judiciary could overrule a minister even in areas we believe to be of ministerial responsibility, if the judge comes to the conclusion that the minister did not have reasonable grounds to withhold the document.

Just to sum up, there are a number of areas where we are very open to suggestions. I mentioned in my opening remarks the concerns which were articulated by the Canadian Association of Historians, who feel that perhaps unwittingly we will curtail historical research, or the National Indian Brotherhood, who feel that perhaps we will make life more difficult for them in researching their claims. It surely has not been our intention; if that is the end result, we will be more than pleased to look at ways of getting around those questions.

The Chairman: Thank you Mr. Minister.

Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman.

I, too, would like to join with my colleague, Mr. Baker, in commending the government for moving on this important legislation, and also perhaps to commend Mr. Baker for having moved as quickly as he did in the early months of the Conservative government to bring in this legislation as a top priority item. I know Mr. Baker would agree with me that it was Jed Baldwin, among others, who was instrumental in bringing forward this legislation and ensuring that the legislation was as effective as it was. I recognize the work done by Mr. Baker's government has been reflected to a large extent in the bill before us today, and that there are some improvements in that bill.

The areas I want to focus on, frankly, are areas which are in some cases weaknesses in the bill that have arisen since Bill C-15 was tabled, and in other cases are weaknesses which were contained in both Bill C-15 and in Bill C-43. But I would like first of all, Mr. Minister, to ask you whether or not the... I think perhaps the most serious weakness of this bill is the area of the quasi-judicial review, the illusion that is given to a certain extent of judicial review in Clause 51. You have referred to this in your statement just a couple of minutes ago.

I believe this is a very serious flaw in your bill, the fact that there is not one test which is established, and that in essence there is a far more rigid test in a number of key exemption areas, Clauses 14, 15 and I think a couple of other clauses as well. I think a number of us were perhaps so dazzled by the government's acceptance of the principle of judicial review that we overlooked the details. When we looked at it a bit more closely, we saw that in many ways the government's alleged commitment to judicial review was—and I use the word advisedly—a sham. In the key area, in these key clauses, Clauses 14 and 15 in Schedule I, the courts will not have the power to look at the documents for themselves and determine whether in their judgment there should be an exemption, Mr. Minister. I am wondering whether you are prepared to listen

[Translation]

pas accès aux documents et ils ne pourraient pas renverser le jugement d'un ministre. Dans tous les cas, il faut bien le préciser, non seulement le Commissaire à l'information, mais la Cour fédérale, ont accès à tous les documents, et dans tous les cas la magistrature peut aller à l'encontre du jugement d'un ministre, même dans les domaines que nous estimons être de responsabilité ministérielle, si le juge peut en arriver à la conclusion que le ministre n'avait pas de motifs raisonnables de refuser la divulgation du document en question.

Pour résumer, je dirais que nous gardons l'esprit ouvert aux suggestions dans un certain nombre de domaines. J'ai mentionné dans mes remarques d'ouverture les préoccupations dont nous ont fait part l'Association canadienne des historiens, préoccupations portant sur le fait que sans le vouloir, nous handicaperons la recherche historique. La Fraternité nationale des Indiens estime que nous leur rendons la vie difficile en ce qui a trait à la documentation de leurs revendications. Ce n'est certainement pas notre intention et nous serons très heureux d'étudier la possibilité de trouver une solution à ces questions.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président.

J'aimerais moi aussi me joindre à mon collègue, M. Baker, pour féliciter le gouvernement d'avoir pris une initiative en ce qui concerne cette loi importante. J'aimerais féliciter également M. Baker d'avoir pris une initiative en ce domaine dès les premiers mois du gouvernement conservateur. Il en a fait une question de très grande priorité. Je sais que M. Baker sera d'accord avec moi pour dire que c'est à M. Jed Baldwin, entre autres, que nous devons une telle mesure législative, et il a veillé à ce que celle-ci soit aussi efficace que possible. Le travail réalisé par le gouvernement de M. Baker se retrouve dans une grande mesure dans le projet de loi à l'étude, qui a d'ailleurs été perfectionné.

J'aimerais me pencher sur des aspects qui, dans certains cas, représentent des lacunes par rapport au Bill C-15, et sur d'autres lacunes du Bill C-15 que l'on retrouve dans ce projet de loi. La faiblesse la plus importante de ce bill est sans doute la question de la révision quasi judiciaire; l'article 51 donne en effet l'illusion d'une révision judiciaire. Vous en avez parlé dans votre déclaration, il y a quelques instants.

Je crois qu'il s'agit là d'une lacune importante. Aucun critère n'est établi et les articles 14 et 15, ainsi que d'autres articles, font preuve d'une grande rigidité en ce qui concerne certaines exemptions dans des domaines clés. Certains d'entre nous ont peut-être été tellement renversés que le gouvernement accepte le principe du contrôle judiciaire qu'ils ont omis d'en vérifier les détails. Après y avoir regardé de plus près, nous nous sommes rendu compte que sous bien ses aspects, le prétendu engagement du gouvernement envers le contrôle judiciaire n'était que de la frime—et j'emploie ce terme délibérément. En effet, en vertu d'articles clés, comme les articles 14 et 15 de l'annexe I, les tribunaux n'auront pas le pouvoir d'examiner les documents eux-mêmes, pour déterminer s'il doit y avoir exemption, monsieur le ministre. Êtes-vous disposé à

[Texte]

to the concerns of witnesses in this area and possibly to consider broadening this exemption clause, or are you pretty firm on this particular area of judicial review?

• 1625

Le président: Monsieur le ministre.

M. Fox: Merci, monsieur le président.

First of all, I think you are quite right in saying there are a number of areas we are most open on and there are some questions which are really questions of government policy. I think in the structure of the review mechanism we are talking really about areas about which the government has very strong and very deep feelings; the position is pretty well settled as far as the government is concerned.

But in response to your general comments, I would like to recall that when we talk about review, there is at least a two-step process. There is, first of all, the review by the Information Commissioner, as you know; and this has been widely regarded by most commentators—it is not my innovation; it is really Mr. Baker's innovation—but by most commentators, particularly advocates of freedom of information in the United States, as one of the major strengths of the system we are proposing. The commissioner himself does indeed have power of *de novo* review. He does not have any decision-making powers, but the commissioner, upon receiving a complaint, has access to the document, can make up his own mind about the document, and can make a recommendation to the minister, as you know. Assuming the minister has refused access to the document and the commissioner feels the minister is wrong, the minister then is faced with a request or a suggestion or a recommendation from the Information Commissioner to make that document available.

If the minister does not accede to the request, the Information Commissioner himself then has recourse at least to making it part of his annual report to Parliament, but he also could make a special report to Parliament on that very subject if he so desired. His third recourse as an Information Commissioner is to decide to take *fait et cause* of the plaintiff and to take the matter to the Federal Court himself, at his own expense, if he so desires. Once the matter is in front of the court—and I know you did not say it, but the way the language was used seemed to indicate that the judge would not have access to the document—once again, the judge does indeed have access to the document, as you know, except that in areas which we qualify as being areas of ministerial responsibility, for instance national defence, international affairs, federal-provincial affairs, we believe the test has to be different.

I suppose that is the major difference between the bills. We feel in areas of ministerial responsibility the minister should make the decision. The decision is reviewable by a judge. The judge has access to the document. The minister has the burden of proving to the judge—and I think that is important, too: the burden of proof is on the government—the minister has the burden of proving to the judge that he had reasonable grounds not to disclose the documents. If you add to that the fact that no minister will ever want to be in a position not to be able to

[Traduction]

écouter les préoccupations des témoins à cet égard et à envisager un élargissement de cet article, ou votre idée est-elle faite au sujet du contrôle judiciaire?

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Fox: Thank you Mr. Chairman.

Tout d'abord, vous avez tout à fait raison de dire que nous demeurons très ouverts à l'égard de certaines questions et que d'autres touchent en fait la politique du gouvernement. Ce mécanisme de contrôle est en fait un domaine sur lequel le gouvernement a des idées bien arrêtées. Sa position à cet égard ne changera donc pas.

Par ailleurs, je vous rappelle que ce contrôle suppose au moins un processus à deux étapes. Il y a tout d'abord la révision effectuée par le commissaire à l'information, comme vous le savez. La plupart des observateurs... Il ne s'agit pas d'une de mes innovations; surtout ceux qui prônent la liberté d'accès à l'information, aux États-Unis, jugent que c'est là une des plus grandes forces du système que nous proposons. Le commissaire lui-même a en fait le droit d'effectuer un deuxième contrôle. Il ne détient aucun pouvoir de décision, mais à la réception d'une plainte, il a accès aux documents, peut en évaluer la teneur et faire une recommandation au ministre. En supposant que le ministre ait refusé l'accès à ce document et que le commissaire estime qu'il a eu tort, le commissaire à l'information demande, ou suggère, ou recommande alors au ministre de rendre le document accessible.

Si le ministre n'accède pas à sa requête, le commissaire à l'information a au moins la possibilité de le signaler dans son rapport annuel au Parlement, mais peut également présenter un rapport spécial au Parlement sur le sujet. En troisième lieu, en tant que commissaire à l'information, il peut décider de porter l'affaire du plaignant à la Cour fédérale, à ses propres frais, s'il le souhaite. Une fois que la cour a été saisie de l'affaire—et je sais que ce n'est pas ce que vous avez dit, mais vous avez semblé laisser entendre que le juge n'aurait pas accès aux documents en question—au contraire, le juge doit avoir accès aux documents, sauf s'il s'agit de domaines que nous qualifions de responsabilité ministérielle, comme la défense nationale, les affaires internationales, et les affaires fédérales-provinciales. En effet, nous estimons que pour ces domaines, les critères doivent être différents.

Je suppose que c'est la différence principale entre les deux projets de loi. Nous estimons que pour les domaines de responsabilité ministérielle, c'est le ministre qui devrait prendre la décision. La décision peut ensuite être revue par le juge. Le juge a accès aux documents. Le ministre a la responsabilité de prouver au juge—et il importe également de noter que le fardeau de la preuve revient au gouvernement—qu'il avait des motifs raisonnables de ne pas divulguer le document. De plus, vu qu'aucun ministre ne voudra jamais ne pas être en mesure

[Text]

satisfy the judge that he had reasonable grounds to refuse disclosure, it seems to me a minister who did not have reasonable grounds would be most hesitant to refuse disclosure, because he can indeed be overruled by that judge. I really think they will be playing on the safe side. And all this militates in favour of openness.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I gather from the minister's vigorous defence of this particular clause that he is very unlikely to accede to any representations to broaden it. Would that be a correct assumption?

Mr. Fox: On the principle itself, you are quite right. But if there is wording in there which can be improved somewhat, sure.

Mr. Robinson (Burnaby): Another clause which gives me a good deal of concern and which I know has given rise to concern from a number of the national groups examining this legislation, Mr. Minister, is one which was identical to that contained in Bill C-15, and that is the provisions on product safety testing. I believe this is one of the most important areas of the bill, one of the areas which perhaps may have the greatest impact—the product safety testing provisions, which are the same in both Bill C-15 and C-43. This is perhaps the area which may have the greatest impact on the day-to-day lives of Canadians, the accessibility to the results of these particular tests. Now, Mr. Minister, as you know, this section has been strongly criticized by a number of groups for being too narrowly worded and for containing the provision in Schedule I Clause 20(2)(b) that if “the head of the institution believes, on reasonable grounds, that the results are misleading”, he shall not disclose the result. There is not even a discretion there: he shall not disclose the results of that test. Are you prepared to have another work look at that and recognize that perhaps the public interest in the results of that test is greater than the alleged harm that may be caused by not disclosing the test at all.

• 1630

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Fox: I think the type of concerns we have are rather obvious. It happens from time to time that some tests that are made at the request of the government may not meet all of the conditions or the standards that they ought to meet, and that the government is not convinced that the test results are indeed as good as they should be. It is a question, I suppose, of not wanting to release the results of a test which may cause alarm or which may cause a good deal of harm to private or public interests without being sure of the results.

On the specific question, I think this is the type of area where we would indeed like to see a good debate ensue. We would be more than willing to listen to opposite arguments and, if convinced, we would be willing to make changes to the proposed legislation.

Mr. Robinson (Burnaby): I am glad to hear that the minister is open to an examination of this area.

[Translation]

de convaincre un juge qu'il avait des motifs raisonnables de refuser la divulgation, il hésitera beaucoup à le faire sans motif raisonnable, étant donné que le juge pourrait renverser sa décision. Je crois donc qu'ils agiront avec beaucoup de précautions. Et tout cela milite en faveur d'une plus grande liberté d'accès.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, vu la façon dont le ministre a vigoureusement défendu cet article, je suppose qu'il s'opposera à toute proposition visant à l'élargir. Mon hypothèse est-elle exacte?

M. Fox: Pour ce qui est du principe, oui. Toutefois, s'il est possible d'améliorer le libellé, je suis ouvert à toute suggestion.

M. Robinson (Burnaby): Un autre article qui me préoccupe beaucoup, comme un certain nombre de groupes nationaux, d'ailleurs, monsieur le ministre, c'est un article identique à celui qui se trouvait dans le Bill C-15 au sujet des essais de produits. J'estime que c'est l'un des aspects du projet de loi qui aura les répercussions les plus grandes, à savoir les dispositions ayant trait aux essais de produits, qui sont identiques dans les Bills C-15 et C-43. Les possibilités d'avoir accès aux résultats de ces essais auront probablement le plus grand impact sur la vie quotidienne des Canadiens. Monsieur le ministre, comme vous le savez, un certain nombre de groupes ont critiqué le libellé de cet article et le fait que les résultats ne seront pas divulgués si «le responsable de l'institution est fondé à croire que les résultats risquent d'induire en erreur». Il n'a même aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard, car l'article stipule qu'il n'y est pas autorisé. Êtes-vous disposé à y réfléchir et à admettre que l'intérêt public dans les résultats de ces essais est peut-être plus grand que tout préjudice pouvant découler du fait que l'on ne divulgue pas du tout les faits?

Le président: Monsieur le ministre.

M. Fox: Nos préoccupations à cet égard sont assez évidentes. Il arrive de temps à autre que des essais effectués à la demande du gouvernement ne satisfassent pas à toutes les conditions ou normes appropriées. Alors, le gouvernement n'est pas convaincu que les résultats des essais sont vraiment valables. Il s'agit donc de ne pas divulguer les résultats d'un essai qui pourraient susciter des appréhensions ou nuire considérablement à des intérêts privés ou publics, sans en être absolument sûr.

Plus précisément, c'est en effet un domaine sur lequel nous voudrions qu'un débat ait lieu. Nous serions entièrement disposés à écouter tout argument contraire et à envisager des modifications au projet de loi.

M. Robinson (Burnaby): Je suis heureux de voir que le ministre est disposé à accepter des suggestions dans ce domaine.

[Texte]

I would like to turn to another exemption clause, and that is with respect to the area of law enforcement. I know that the RCMP have been quoted as saying that they are very happy with this bill. Frankly, it gives me some cause for concern if the RCMP are happy with the exemption clauses that are contained in the bill. If Ken is happy with them, it makes me even more nervous.

Perhaps if I could just backtrack for a moment to the provisions on subversive or hostile activities. As you know, there is a very broad exemption of information relating to subversive or hostile activities. The definition refers to:

(a) espionage against Canada or any state allied or associated with Canada.

What is the meaning of "state allied or associated with Canada"?

Mr. Fox: Well, I suppose allied is fairly easy. That would include countries that are engaged in formal alliances with Canada: NORAD agreements, NATO agreements, the whole series of agreements that Canada enters into. The word "associated" is no doubt larger. I suppose that includes states with which, without necessarily being allied, we are associated with for certain purposes, be it fishing or any number of areas.

Mr. Robinson (Burnaby): Fishing?

Mr. Fox: I just took fishing as a possibility. Basically, there are a number of countries with which we do not have formal alliances, but with which we may have international agreements.

Mr. Robinson (Burnaby): And that is what is meant to be covered in this exemption provision?

Mr. Fox: Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Well, certainly I think there will be some concern expressed with respect to that.

On the area of law enforcement and investigation, as I say, apparently the RCMP is quite happy with this clause. What records, if any, would be disclosed by the RCMP that are not now presently disclosed under the provisions of this legislation, Mr. Minister?

Mr. Fox: If you are talking about Schedule I Clause 16...

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

Mr. Fox: ...you have at least two different tests. In Schedule I Clause 16(1)(a) and (b) is a class test...

• 1635

Mr. Robinson (Burnaby): No, I read what is to be exempted. I am asking you how this will assist Canadians, this freedom of information bill, in access to information on the activities of the RCMP for example?

Mr. Fox: Well, that is why I was referring to the various tests. In areas where there is an injury test and especially in the RCMP, all information becomes available unless the RCMP itself can indicate that the information would likely be injurious to law enforcement.

[Traduction]

Je passerai maintenant à une autre exemption, celle visant le respect des lois. Il semble que la GRC soit ravie de ce projet de loi. Franchement, cela me préoccupe un peu de voir que la GRC est heureuse des exemptions prévues dans le projet de loi. Si Ken l'est aussi, cela me rend encore plus nerveux.

Permettez-moi de revenir un instant sur les dispositions relatives aux activités hostiles ou subversives. Comme vous le savez, une vaste exemption touche les renseignements ayant trait aux activités subversives ou hostiles. La définition inclut:

a) de l'espionnage dirigé contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada.

Que veut dire «états alliés ou associés avec le Canada»?

M. Fox: Pour ce qui est des alliés, c'est assez simple. Ils comprennent les états ayant conclu des alliances officielles avec le Canada, comme les accords de NORAD, les accords de l'OTAN, et toutes sortes d'autres accords. L'acception du terme «associés» est certainement plus vaste. Je suppose qu'il comprend les états qui, sans nécessairement être alliés, sont associés avec nous à certaines fins, comme la pêche ou d'autres domaines.

M. Robinson (Burnaby): La pêche?

M. Fox: Ce n'est qu'un exemple. En substance, un certain nombre de pays n'ont pas conclu d'alliance officielle avec le Canada, mais peut-être d'autres accords internationaux.

M. Robinson (Burnaby): Et c'est ce que vise cette disposition?

M. Fox: Oui.

M. Robinson (Burnaby): Eh bien, je suis sûr que des préoccupations seront exprimées à cet égard.

Comme je l'ai déjà dit, il semble que la GRC soit ravie de la disposition ayant trait au respect des lois et aux enquêtes. En vertu du projet de loi, quels documents devrait divulguer la GRC qu'elle ne doit pas déjà divulguer?

M. Fox: Si vous parlez de l'article 16 de l'annexe I...

M. Robinson (Burnaby): Oui.

M. Fox: ...il contient deux genres d'exemptions. Les alinéas a) et b) de l'article 16(1) de l'annexe I stipulent certaines catégories...

M. Robinson (Burnaby): Je me reporte plutôt à ce qui doit être exempté. Je vous demande comment ce projet de loi aidera les Canadiens à avoir accès aux renseignements sur les activités de la GRC, par exemple.

M. Fox: C'est pourquoi je parlais de différents critères. Selon l'autre exemption, et surtout pour la GRC, tous les renseignements sont disponibles, à moins que la GRC puisse prouver qu'ils nuiraient au respect des lois.

[Text]

The other area where there is significant change from the present situation is that under the present set-up, as you know, it is a matter of discretion on the part of the RCMP or of the solicitor general as to what type of information should be made public, and they are the sole judges of that fact. Under this legislation not only is the right of access established but, if the right is denied or curtailed, then there is the review procedure.

Mr. Robinson (Burnaby): Can you give an example of information which is not presently disclosed but would be under this new legislation?

Mr. Fox: Well for instance if you asked for a document which disclosed an illegal activity, and I am referring back to some of the areas I was involved in a few years ago as Solicitor General, those documents would have been turned over—well they would have been anyhow in those days—but under this legislation, you have the added assurance that there are two other bodies, the Information Commissioner and the courts, who have access to the document; they can examine the document and if they find that it indicates that an illegal activity has been committed, then they would turn it over to the Attorney General . . .

Mr. Robinson (Burnaby): They “may” turn it over.

Mr. Fox: . . . they would turn it over to the Attorney General.

Mr. Robinson (Burnaby): They “may” turn it over, according to legislation.

Mr. Fox: They “would” turn it over.

Mr. Robinson (Burnaby): It says they “may”. It is discretionary.

Mr. Fox: Well, I cannot think of any federal court of any information commissioner who would have any interest in keeping an illegal activity from the courts. But if you think that it should be “shall” instead of “may”, we will consider it. My assumption is that if you were Information Commissioner or if I was or if anyone on this committee was a commissioner of information and that a document came into your possession indicating that there had been an illegal break-in, you would not want to sit on it and become party to a cover-up; rather you would turn it over immediately to the Attorney General of Canada, in the case of the Commissioner of Information and in the case of the courts, to the appropriate attorney general.

Mr. Robinson (Burnaby): My final question, Mr. Chairman, then if I may, is with respect to the government institutions which are enumerated in the schedule to the proposed bill. As you are aware, Mr. Minister, there has been a suggestion that both your bill and Bill C-15 again were defective in that there should have been a broad inclusion of all government institutions and then an exemption, a list of the institutions which are specifically exempted. I personally think that that would be a preferable course of action to take, and I wonder whether you have considered this representation that is being made by Access and others. If so, I wonder whether you may be prepared to act on it. In any event I would certainly appreciate receiving, and I think it might be useful for members of the

[Translation]

On a apporté également un autre changement important. En effet, selon la procédure actuelle, la GRC, ou le Solliciteur général, a le pouvoir de décider quels renseignements doivent être rendus publics, et ils en sont les seuls juges. Ce projet de loi vient non seulement établir le droit d'accès à ces renseignements, mais il prévoit également une procédure de contrôle si ce droit est refusé.

M. Robinson (Burnaby): Pouvez-vous nous donner un exemple de renseignement non divulgué à l'heure actuelle qui le serait en vertu de ce projet de loi?

M. Fox: Par exemple, si vous demandiez un document révélant une activité illégale, et je me reporte aux questions dont je me suis occupé il y a quelques années en tant que Solliciteur général, ce document devrait être produit—il l'aurait été de toute façon à cette époque—mais ce projet de loi garantit que deux autres organismes, le Commissaire à l'information et les tribunaux, ont accès au document et qu'ils peuvent l'examiner. S'ils jugent qu'il révèle une activité illégale, ils le remettent alors au procureur général . . .

M. Robinson (Burnaby): Ils «peuvent» le remettre.

M. Fox: . . . ils le remettent au procureur général.

M. Robinson (Burnaby): Ils «peuvent» le remettre, selon le projet de loi.

M. Fox: Ils le remettent.

M. Robinson (Burnaby): On dit qu'ils peuvent le faire. C'est discrétionnaire.

M. Fox: Je ne puis imaginer qu'une cour fédérale, ou un commissaire à l'information, aurait intérêt à cacher une activité illégale aux tribunaux. Toutefois, si vous pensez que l'on devrait dire «doivent» plutôt que «peuvent», nous l'envisageons. J'estime que si vous étiez Commissaire à l'information, ou moi, ou quelques membres du Comité, et que vous entriez en possession d'un document révélant une entrée par infraction, illégale, vous ne voudriez certes pas n'en rien dire et devenir complice d'une tentative de camouflage. Vous remettriez plutôt immédiatement le document au procureur général du Canada, dans le cas du Commissaire de l'information, et dans le cas des tribunaux, au procureur général concerné.

M. Robinson (Burnaby): J'ai une dernière question, si vous me le permettez, monsieur le président, au sujet des institutions gouvernementales énumérées dans l'annexe du projet de loi. Comme vous le savez, monsieur le ministre, d'aucuns ont déclaré que votre bill, comme le Bill C-15 d'ailleurs, devrait plutôt inclure toutes les institutions gouvernementales et dresser ensuite une liste des institutions expressément exemptées. Personnellement, cela me semble préférable, et je voudrais savoir si vous avez envisagé cette proposition du groupe Accès, et d'autres. Dans l'affirmative, êtes-vous disposé à prendre des mesures en conséquence? De toute façon, je vous saurais certes gré, et je crois que ce serait utile à tous les membres du Comité, de me faire parvenir une liste de toutes les institutions gouvernementales qui ne seront pas visées par le projet de loi.

[Texte]

committee to receive, a list of all those government institutions which in fact are not included in the proposed bill.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That would be helpful.

Mr. Fox: Well, I suppose there is a difference in approach. We think that it is preferable to list the institutions. I assume Mr. Baker had to face the same question on the same problem. It is easy to add to the list if any institutions have been omitted. Regarding the second part of your question, as to whether we would produce a list of the . . .

Mr. Robinson (Burnaby): All institutions which are not covered by the bill.

Mr. Fox: . . . we could go through the exercise and try to come up with a list. The problem is whether the list would be completely comprehensive or not; that is not quite clear in my mind. But we could come up with a list of the corporations that we know are not listed. Basically, the ones that are not listed are corporations of a commercial nature. Second, there is a number of bodies which are of a parliamentary nature that have not been listed; and I suppose that would be up to the members of this committee to decide whether or not they would like to bind some of the parliamentary committees such as the auditor general and . . .

Mr. Robinson (Burnaby): But you will provide the committee with a list of those that are not included?

Mr. Fox: Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Monsieur Marceau.

• 1640

M. Marceau: Merci monsieur le président. Depuis que je fais partie du Comité de la Justice et des questions juridiques, depuis déjà une dizaine d'années, j'ai toujours constaté que nos délibérations avaient un aspect qui était la plupart du temps non-partisan. Et je suis heureux de constater qu'encore une fois ce projet de loi rencontre une unanimité de principes qui en permettra d'en faire profiter la population à brève échéance.

Monsieur le ministre, est-ce qu'il est exact de dire que le projet de loi renforce les mesures de protection contre l'utilisation à des fins non justifiables des renseignements personnels détenus par le gouvernement?

Je pense que beaucoup de gens se plaignent que les gouvernements utilisent à toutes sortes de fins des informations personnelles, et qu'ils n'ont aucune garantie. Est-ce que ce projet de loi-là assure une protection accrue à l'individu dans le domaine des informations personnelles?

M. Fox: Je pense que oui, monsieur Marceau. D'abord, je dois dire que le projet de loi va quand même beaucoup plus loin que la partie 4 de la Loi sur les droits de la personne qu'il remplace. La partie 4, par exemple, si on parle de l'individu, de la personne privée, donnait à l'individu le droit d'accès à toutes informations que le gouvernement pouvait avoir en sa possession, et dont le gouvernement se servait pour des fins

[Traduction]

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce serait en effet utile.

M. Fox: Je suppose que la démarche est différente. Nous pensons qu'il vaut mieux dresser la liste des institutions. Je suppose que M. Baker a fait face au même problème. Il est facile de compléter la liste si jamais il y a eu omission. Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, de dresser une liste . . .

M. Robinson (Burnaby): De toutes les institutions qui ne sont pas visées par le bill.

M. Fox: . . . nous pourrions tenter de dresser une telle liste. Je ne suis pas sûr toutefois qu'elle pourrait être complète. Cependant, nous pourrions produire une liste des sociétés qui n'en font pas partie. Il s'agit surtout de sociétés à caractère commercial. Deuxièmement, nous n'avons pas inclus un certain nombre d'organismes de nature parlementaire. Je suppose qu'il revient aux membres du Comité de décider si l'on devrait ou non y assujettir des comités parlementaires, comme le vérificateur général et . . .

M. Robinson (Burnaby): Mais vous fournirez au Comité une liste de ceux qui ne sont pas inclus?

M. Fox: Oui.

M. Robinson (Burnaby): Merci. Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you Mr. Minister. Mr. Marceau.

Mr. Marceau: Thank you, Mr. Chairman. In my 10 years as a member of the Justice and Legal Affairs Committee, I have always noted how, for the most part, nonpartisan our discussions have been. Once again, I am happy to see that we are unanimously agreed on the principle of this legislation which is to reach the Canadian public soon.

Mr. Minister, am I correct in saying that the bill reinforces the measures of protection against the unreasonable use of private information held by the government?

Many have complained that the governments use personal information for a variety of reasons and that their privacy is not ensured. Will this bill offer increased protection to the individual and the use of any personal information relating to the individual?

Mr. Fox: I think so, Mr. Marceau. I should first point out that this bill goes much further than Part IV of the Human Rights Act which it replaces. That part gives the individual right of access to any information the government may have and which it may use in making decisions. However, this bill goes much further, providing the individual with access to any information about him or her which is in the government's

[Text]

décisionnelles. Le projet de loi va beaucoup plus loin que ça en disant que l'individu a maintenant accès à toutes les informations le concernant qui sont en la possession du gouvernement; qu'elles soient utilisées ou non pour des fins décisionnelles, l'individu aurait droit maintenant à avoir accès à ces documents-là.

Le deuxième volet de votre question, évidemment, intéresse l'utilisation que peuvent faire d'autres agences gouvernementales d'informations et de renseignements à caractère privé que le gouvernement pourrait avoir dans ses dossiers. Les articles pertinents dans le bill sont les articles 7 et 8 qui établissent à l'avenir ce que j'appellerais un «code de conduite» pour les agences gouvernementales qui veulent tenter d'avoir accès pour fins gouvernementales à des renseignements dans les dossiers en la possession du gouvernement. Alors il y a un nouveau code d'éthique que doivent suivre les agences gouvernementales en tentant d'obtenir des renseignements sur la vie privée des gens.

Le président: Très bien. Monsieur Marceau.

M. Marceau: Monsieur le ministre, est-ce que ce projet de loi-là aura des répercussions importantes sur les activités du gouvernement? Par exemple, est-ce que le gouvernement sera obligé de rendre accessible plus d'informations dans différents domaines, par exemple les évaluations de programmes, des résultats d'analyses de produits...? Est-ce qu'il est exact que ce projet de loi-là va permettre une accessibilité plus grande ux informations qui jusqu'ici n'étaient pas obligatoirement dévoilées par le gouvernement?

M. Fox: Je suppose que c'est là la grande distinction à faire entre la situation actuelle et la situation qui pourrait exister post-acceptation de ce bill-ci. C'est qu'en ce moment, l'accès aux renseignements du gouvernement se fait sur une base purement discrétionnaire. Ce que le bill propose, c'est dans le deuxième article, où on dit que le présent projet de loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leurs communications. Alors je pense que c'est là l'élément fondamental, l'article 2 qui sera sans doute utilisé par les tribunaux pour interpréter les exemptions. L'article 2 établit comme principe fondamental du droit public canadien l'accès aux documents en la possession du gouvernement. A l'avenir, il y a un cadre, il y a une structure qui permet aux citoyens de s'adresser au gouvernement, et le principe de base c'est l'accès. Si le gouvernement ne veut pas donner accès à un document, le gouvernement est obligé de lui-même d'établir, en vertu de quelle exemption il refuse l'accès. Et tout cela est sujet comme on l'a dit tout à l'heure à une révision, tout d'abord par un commissaire à l'information, un mécanisme qui somme toute ne coûtera absolument rien au contribuable qui se croient lésés dans ses droits d'accès et par la suite, sujet à une révision par les judiciaires.

M. Marceau: Ce fardeau de la preuve que vous imposez au gouvernement, est-il quelque chose de nouveau ou peut-on le retrouver dans d'autres législations ou ailleurs? Quelle est l'inspiration de base qui justifie cet élément important, mais qui je pense ne se retrouve pas nécessairement dans d'autres lois?

[Translation]

possession. So, whether the information is used in making decisions or not, the individual would, under this law, have the right to be granted access to those documents.

The second part of your question relates to the use that other government agencies may make of the information and private data contained in the government's records. In reply to your question, I would refer you to Clauses 7 and 8 of the bill which establish a type of behaviour code for government agencies who would like access to information contained in the government's records. So, there is, if you like, a new code of ethics to guide government agencies trying to obtain information on the personal life of individuals.

The Chairman: Thank you. Mr. Marceau.

Mr. Marceau: Mr. Minister, will this will have an important effect on government activities? For instance, will the government be obliged to make more information available in different areas, like program evaluation, product safety test results and so forth? Will this legislation make more accessible information which, until now, the government has not necessarily disclosed?

Mr. Fox: There is, I feel, an important distinction to be made between the present situation and the situation which would prevail once the bill has been adopted. At present, access to government information is done on a purely discretionary basis. However, in Clause 2, it is stated that the purpose of this act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution with the principles that government information should be available to the public. So, therein lies the essence of the bill. Clause 2 will undoubtedly serve the courts in their interpretation of exemptions. It establishes access to documents under the control of a government institution as a basic principle of Canadian public law. In future, there will be a framework, a structure to guide the public in their dealings with the government and the basic principle is access to information. Should the government refuse access, it is obliged to establish the grounds on which the refusal has been made. As I said earlier, there is a two-stage process for review. If an individual requests a document and is turned down, he can apply to an information commissioner for redress, which will cost the taxpayer absolutely nothing, and, failing there, to the courts.

Mr. Marceau: Is the burden of proof which has been imposed on the government something new or does it exist in other legislation? What is the reasoning behind this important element of the bill which, I believe, exists in no other piece of legislation?

[Texte]

• 1645

Le président: Monsieur le ministre.

M. Fox: Bien, on me dit qu'en effet, c'est une position qui montre une plus grande ouverture d'esprit que l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale qui lui imposerait l'obligation à l'individu...

M. Robert Auger (Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire, Bureau du Conseil privé): ... de montrer qu'un organisme gouvernemental, par exemple, agit sans respecter les règles de la justice naturelle ou a fait une erreur de droit assez sérieuse.

M. Fox: Alors, ici, nous avons voulu établir clairement que non seulement il y avait un droit d'accès, mais que si le gouvernement invoquait une exemption, il revenait au gouvernement de prouver et de démontrer, hors de presque tout doute raisonnable, pourquoi il était nécessaire d'empêcher que ce document-là devienne public ou que le document soit divulgué.

Alors, je pense que le fait d'avoir imposé le fardeau de la preuve au gouvernement renforce ce principe qui est inscrit à l'article 2 du projet.

M. Marceau: Monsieur le ministre, est-ce que ce projet de loi a pour but, entre autres, d'établir une procédure obligeant le gouvernement à prouver qu'il n'utilise pas, par exemple, les exceptions qui sont formulées de manière à dissimuler les preuves d'actes illégaux? Est-ce que le projet de loi n'a pas une conséquence dans ce domaine-là?

M. Fox: Oui, sûrement. Dans le fond, je pense que nous avons tous été impressionnés, tous ceux qui œuvrent dans des systèmes démocratiques, par certaines allégations, en particulier aux États-Unis pendant les années 70, même des allégations qui ont eu lieu devant notre propre Parlement, à savoir que des hommes politiques, que ce soit des présidents ou des ministres, se cachaient derrière certains articles, comme l'article 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale, pour empêcher la divulgation d'actes illégaux, d'actes criminels. Et lorsque le cabinet a procédé à l'élaboration de ce projet de loi, c'était sûrement l'une des considérations importantes qu'il avait en tête à ce moment-là, et sûrement une considération qu'en tant qu'ancien solliciteur général, j'avais personnellement.

Il me semblait extrêmement important et essentiel pour que le public continue à avoir une confiance pleine et entière dans son système de gouvernement, que la décision soit prise dans ce secteur-là non seulement pour un ministre mais que cette décision et les documents en question puissent être examinés à fond par des personnes indépendantes du secteur politique. Et c'est pour cela que nous avons opté pour le système d'un commissaire à l'information qui, dans tous les cas, aura accès aux documents.

Si, par exemple, il s'agissait d'un document en la possession du service de sécurité de la GRC, le commissaire à l'information aurait accès à ce document-là, quelle soit la nature du document. Et par la suite, le tribunal qui serait saisi de la cause, aurait également accès aux documents. Il n'y a plus un seul document dans le système qui demeure privilégié. Dans tous les cas tous les documents sont disponibles et au commis-

[Traduction]

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Fox: I am told that the provision in the bill is much more flexible than Section 28 of the Federal Court Act which obliges the individual...

Mr. Robert Auger (Legislation and House Planning Secretariat, Privy Council Office): ... to show that a government organization, for example, has not respected the rules of natural justice or has made a serious error of law.

Mr. Fox: So, we wanted to establish clearly not only the right to access, but also that if the government called for an exemption, it was up to the government to demonstrate beyond any reasonable doubt why the document could not be made public or the information disclosed.

So, I feel that having imposed the burden of proof on the government reinforces the principle stated in Clause 2 of the bill.

Mr. Marceau: Mr. Minister, is one of the purposes of this bill to establish a procedure obliging the government to prove that it is not using exclusions to hide illegal acts? Does the bill have any implications in that area?

Mr. Fox: Certainly. I think that any of us working within the democratic system were struck, in particular, by allegations in the United States during the nineteen seventies as well as in our own Parliament that politicians, whether they be leaders of the country or ministers of the Crown were invoking certain sections, like Clause 41(2) of the Federal Court Act, to prevent illegal acts, criminal acts, from being disclosed. That was most certainly one of the major considerations when the Cabinet was drafting this bill and was one of my personal concerns as a former Solicitor General.

To ensure that the public continues to have full and complete confidence in its system of government, it appears to me to be extremely important and very basic that steps be taken so that not only a minister, but also the minister's decisions and the information involved can be subject to scrutiny by people outside the political arena. That is why we have opted for an information commissioner who will have access to the documents in all cases.

For example, the information commissioner would have access to any document held by the RCMP security forces, regardless of its nature. Also, should there be subsequent recourse to a court of law, that court would also have access to the documents. No document in the system would remain privileged any longer. In all cases, all documents will be available both to the information commissioner as well as to

[Text]

saire à l'information et au tribunal. Qu'il s'agisse, encore une fois, de matières de sécurité nationale, comme les filières de la GRC; qu'il s'agisse de cas de relations internationales, comme les filières des Affaires extérieures; qu'il s'agisse de questions de Défense nationale, comme les filières du ministère de la Défense nationale.

Or, en vertu de ce système-ci, il est clair qu'il y a des exemptions, tous les documents ne seront pas rendus publics. Mais tous les documents sont maintenant disponibles pour pouvoir être jugés de façon impartiale et indépendante par le commissaire à l'information et par le tribunal qui serait saisi d'une telle question.

M. Marceau: Le moins que l'on puisse dire c'est que vous êtes convaincu de l'excellence de votre projet, monsieur le ministre. Nous le sommes aussi, d'ailleurs.

Ma dernière question: est-ce que ce projet de loi aura préséance sur la Loi sur les secrets officiels? Et deuxièmement, je constate que dans les exceptions...

M. Fox: La réponse à la première partie de la question c'est, oui, en autant que les poursuites judiciaires sont concernées. Il y a un article qui l'établit clairement, c'est l'article 71.

M. Marceau: Autrement dit, quelqu'un qui communique de l'information en vertu de cette loi-là sera protégé à l'encontre de ce qui est mentionné dans la Loi sur les secrets officiels?

M. Fox: S'il agit de bonne fois, c'est ce que prévoit l'article 71 de la Loi sur l'accès à l'information.

• 1650

M. Marceau: Maintenant, dans les exemptions, je constate que vous nous faites un statut spécial aux sociétés commerciales et aux syndicats, et dans la notification donnée à des tiers, vous vous référez encore aux syndicats, aux sociétés et aux entreprises commerciales. Quel est la base et le fondement de ces exceptions que vous donnez en faveur de certaines catégories?

M. Fox: Eh bien, le problème était le suivant: le gouvernement a en sa possession toute sorte d'informations. Certaines informations sont générées à l'intérieur du gouvernement; nous tenons d'autres informations du secteur privé. Par exemple, nous pouvons demander à une compagnie de nous fournir certains renseignements suite à une demande de prêts ou de subventions de la part de cette compagnie-là. Or, dans le fond, le gouvernement détient des informations; dans certains cas ça peut être ce que les gens appellent des trade secrets, les secrets du commerce... Et ce que l'on voulait éviter là-dedans, c'est qu'une tierce personne puisse, en vertu de la Loi de l'accès à l'information, dire: «Je voudrais avoir accès à toutes les informations que vous a données la compagnie X, Y, ou Z.»

Alors étant donné que nous avons ces informations-là en main nous disons qu'il serait normal de donner un avis à cette compagnie-là qui est propriétaire des informations, des renseignements, et qui dans plusieurs cas peuvent constituer des avantages commerciaux pour cette compagnie-là, et avant de vous donner ou de remettre ces informations-là aux requérants, il serait préférable de donner un avis à la personne propriétaire de ces renseignements-là, pour qu'elle puisse déposer un avis

[Translation]

the courts. Once again, this information may be related to national security if contained in RCMP files, it may be related to international affairs, if contained in the files of the Department of External Affairs, or it may be related to national defence if it is found in the files of the Department of National Defence.

Now, exemptions are provided for in the bill whereby all documents would not be made public. However, all documents are subject to the impartial and independent judgment of an information commissioner and, to a court of law, in the second instance.

Mr. Marceau: The last that can be said is that you are sold on your bill, Mr. Minister. We are as well, I might add.

My last question is as follows: Would the bill supercede the Official Secrets Act? And, also, I have noted in the exemptions...

Mr. Fox: In reply to the first part of your question, yes, insofar as legal action is concerned. Section 71 established this quite clearly.

Mr. Marceau: In other words, anyone relating information under this law would be protected against any litigious action under the Official Secrets Act?

Mr. Fox: As long as that person is acting in good faith, he or she would be covered under Section 71 of the Access to Information Act.

Mr. Marceau: Now, I see that there has been special status given to commercial companies and unions in the sections relating to exemptions and to notice to third parties. What is the basis for these exceptions you have made in these cases?

Mr. Fox: You see, the government has all kinds of information in its possession. Some of it is generated from within the government and some from the private sector. For example, we may request a company to provide us with certain information pertaining to a loan or subsidy application from that company. So, the government receives this data and some of it could come under the heading of what is known as trade secrets. We wanted to avoid giving a third party access to information on certain companies under the access to information act.

We felt that since we have that type of information in our possession it would only be normal to advise the company where the data originated for permission to make the information available, especially since trade secret may be involved in some cases. It would be preferable to give the owner of the information the opportunity to oppose its disclosure or to make his or her point of view known. The provision was included in fairness to the people dealing with the government who have

[Texte]

de contestation et faire entendre son point de vue. C'était vraiment une question d'équité pour les gens qui traitent avec le gouvernement et qui ont remis au gouvernement des informations de nature confidentielle qui pourraient amener des bénéfices commerciaux à certains de leurs concurrents.

C'est l'exemple que je prendrais pour répondre à votre question.

M. Marceau: Quant à la correspondance, vous allez la déposer, si la chose est permise, vous en ferez la demande?

M. Fox: Oui; oui, sûrement.

Le président: merci monsieur. Oui monsieur Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: On a point of order.

The Chairman: Yes, Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Just before my colleague, Mr. Kilgour, goes on, I have a very brief point of order. We normally conclude our deliberations at five o'clock. In view of the fact that we will not see the minister, conceivably, for a little time—we are going to be having various witnesses coming in—I wonder if the minister would be receptive to staying over for a few minute maybe till 5.30? There are a lot of questions, I think, and only the three spokesmen of the parties have had an opportunity of questioning him. There are some responses from both sides that we would like to get, maybe, before we hear the other witnesses. If he could wait until 5.30 that would be very helpful to the committee.

Mr. Fox: That is fine with me. I am in the hands of the committee.

Le président: C'est d'accord? On pourra poursuivre si le ministre est disponible jusqu'à 17 h 30... Très bien.

Je passe la parole à M. Kilgour.

Mr. Kilgour: Mr. Chairman, I have a number of questions, but if I can start with a bi-partisan note, I would like to thank the member from Burnaby, who was in full flight in his speech the night Mr. Baldwin was in the House and who agreed to cut it off so that we could send the bill to committee without having it go over another day. I would publicly thank him for that.

To start on the tedious question of costs, are you intending that this will be a self-financing project, Mr. Minister?

Mr. Fox: I suppose no one really has any very precise idea as to what the cost of the system will be. In our discussion paper, we guesstimated the cost as something close to \$10 million per year. The only hard experience we have with costs in this area is under Part IV of the Canadian Human Rights Act, which is access to personal information only. The cost there last year, according to Treasury Board figures, was about \$3 million. The Americans tell us that it cost somewhere in the area of \$48 million, in direct costs, to administer the U.S. Freedom of Information Act in 1978, but in Montreal last summer the U.S. Attorney General indicated that he thought it probably cost a great deal more than that, if you threw in the indirect costs. It seems, at this stage anyhow, quite clear to us that the legislation will have to be subsidized by the public purse.

[Traduction]

given us confidential information which could afford their competitors a commercial advantage.

That is the example I would use to reply to your question.

Mr. Marceau: If the information is divulged in cases like that, you would table all related correspondence?

Mr. Fox: Yes. Certainly.

The Chairman: Thank you, sir. Yes, Mr. Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: J'invoque le Règlement.

Le président: Oui, monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Avant de donner la parole à mon collègue, M. Kilgour, j'aimerais invoquer le Règlement brièvement. Normalement, nos délibérations se terminent à 17 heures. Étant donné que nous ne verrons pas le ministre avant quelque temps, je lui demanderais de bien vouloir rester quelques minutes de plus avec nous. Nous avons plusieurs questions à poser et seuls les trois représentants des partis ont eu l'occasion de l'interroger. Tous les membres aimeraient avoir des réponses avant d'entendre les autres témoins. Donc, si le ministre veut bien rester jusqu'à 17 h 30, cela nous aidera beaucoup.

M. Fox: Ce changement me convient. Je m'en remets au Comité.

The Chairman: Agreed? If the minister is available until 5.30, we can go on. Fine.

I would now like to recognize Mr. Kilgour.

M. Kilgour: Monsieur le président, j'ai plusieurs questions à poser. D'abord, un commentaire pour remercier le député de Burnaby qui, en plein discours, le soir où M. Baldwin était en Chambre, a consenti à permettre que le projet de loi soit envoyé au Comité, geste qui nous a épargné un jour supplémentaire de débat. J'aimerais le remercier publiquement de son accord.

Pour commencer avec la question prosaïque de l'argent, est-ce que le projet sera autofinancé, monsieur le ministre?

M. Fox: En vérité, on ignore exactement combien nous coûtera le système. Dans le document de travail, nous avons évalué à près de 10 millions par an le coût de sa mise en vigueur. Les seuls faits concrets que nous avons pu obtenir en ce sens, découlent de l'application de la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui ne prévoit que l'accès aux renseignements personnels. Pour l'année dernière, les chiffres du Conseil du Trésor montrent qu'elle a coûté 3 millions. Les Américains nous apprennent que les coûts directs de la mise en vigueur de la loi sur l'accès à l'information s'élevaient à 48 millions en 1978. Néanmoins, l'été dernier, le procureur général des États-Unis nous a indiqué, à Montréal, que les coûts indirects rendaient l'application de la loi probablement beaucoup plus chère. Pour le moment, il est manifeste que le projet de loi devra dépendre des deniers publics.

[Text]

Mr. Kilgour: We were told, those of us who were in Washington, that the original congressional estimate was \$50,000 per year and, as the Chairman will vouch, that is not what it turned out to be—but, so be it.

Can you tell us whom you consulted in Washington on your bill, which departments, for instance?

Mr. Fox: We spoke with the Department of Justice, in particular. They are the ones who administer the U.S. Freedom of Information Act, if I recall correctly. Yes, we spoke with people at the FBI, the State Department but, basically, with the Department of Justice.

• 1655

The Chairman: Mr. Kilgour.

Mr. Kilgour: Ten minutes goes quickly. On this question about the burden of proof being on the minister to show that they need not disclose, are you taking that burden of proof on a balance of probabilities or a reasonable doubt, or what standard do you consider will be applied in that term that you are using?

Mr. Fox: I suppose that it is hard for me to say how the judges will read it. But my understanding is that it is a civil proceeding and the judge will have to decide on the normal rules of evidence, whether or not the Minister has proved that there were reasonable grounds to refuse to disclose.

Mr. Kilgour: Burden of proof means many different things, as you know, and will apply in many different contexts. Might it not be better to actually tell what standard we intend to apply to that balance of probabilities?

Mr. Fox: I suppose all I can say on that is that my advice from justices is that this is a type of concept that judges and the judiciary are used to playing with and to applying, and that there is not great problem for them in applying this type of standard.

Mr. Kilgour: You are, in fact, saying that you will let the courts decide how they are going to interpret burden of proof in this situation.

Mr. Fox: I suppose what we are saying very clearly is that the government has the burden of proof. That part of it is pretty clear. Obviously, we could have gone the other way and asked that the litigants or the applicants prove that the government did not have reasonable grounds. But that would be putting them in a Catch-22 situation.

Mr. Kilgour: There is no argument with what you are saying now. The question is, how are you going to define burden of proof. The courts have looked at it in many different ways, and I am simply saying to you, might it not be better to say that we do not want them interpreting burden of proof to be beyond a reasonable doubt. We want it to be a balance of probabilities. Would that not be a reasonable thing that we might weave into the ...

Mr. Fox: I will let my Justice Department officials respond to that. Mr. Skelly.

[Translation]

M. Kilgour: Ceux d'entre nous qui sont allés à Washington ont appris que les prévisions budgétaires, à l'origine, étaient de \$50,000 par an. Comme le président peut en témoigner, on est bien loin de ce chiffre. Mais, ainsi soit-il.

Maintenant, pouvez-vous nous dire avec quels départements, quels responsables à Washington, vous étiez en contact durant l'élaboration du bill?

M. Fox: Nous nous sommes entretenus particulièrement avec le ministère de la Justice. L'application de la loi sur l'accès à l'information, aux États-Unis, relève de sa compétence, si je ne m'abuse. Nous avons consulté des représentants du FBI et du Département d'état, mais surtout ceux du ministère de la Justice.

Le président: Monsieur Kilgour.

M. Kilgour: S'il incombe au ministre de prouver que la divulgation ne doit pas avoir lieu, sur quel critère vous basez-vous? Les probabilités ou un doute raisonnable?

M. Fox: Il m'est assez difficile d'interpréter à la place des juges. Il s'agit cependant ici de procédure civile et le juge devra se prononcer en se basant sur les règles normales de la preuve et décider si le ministre avait des raisons valables de refuser la divulgation.

M. Kilgour: Comme vous le savez, le fardeau de la preuve n'est pas toujours interprété de la même façon, selon les contextes. Ne serait-il pas mieux alors de dire exactement à quoi l'on veut s'en tenir?

M. Fox: D'après ce que m'ont dit les juges, il s'agit là d'un concept familier à la magistrature et qui ne pose par conséquent aucun problème.

M. Kilgour: Vous voulez dire en fait que vous allez laisser aux tribunaux le soin de décider quelle interprétation ils donneront au fardeau de la preuve dans cette situation.

M. Fox: Ce que nous disons très clairement, c'est que le fardeau de la preuve incombe au gouvernement. Cette question est très claire. Nous aurions pu nous y prendre autrement, nous aurions pu demander à la personne présentant la demande de prouver que le gouvernement n'avait pas de raison valable. Cela mettrait cette personne dans une situation extrêmement difficile.

M. Kilgour: On ne discute pas de ce que vous dites maintenant. La question, c'est de savoir quelle sera la définition de cette expression «fardeau de la preuve». Les tribunaux ont étudié cette question de différentes façons, et tout ce que je vous dis, c'est qu'il vaudrait peut-être mieux dire que la preuve ne devrait pas être irréfutable, mais simplement fort probable. Est-ce que ce ne serait pas une façon raisonnable d'envisager les choses?

M. Fox: Je demanderais aux fonctionnaires du ministère de la Justice de répondre. Monsieur Skelly.

[Texte]

The Chairman: Mr. Skelly.

Mr. Stephen Skelly (Senior Counsel, Public Law, Department of Justice): Thank you. I assume that the courts will apply the civil test to it.

Mr. Kilgour: A balance of probabilities.

Mr. Skelly: They would not in fact, go to the criminal test of beyond reasonable doubt. That would be the normal approach.

Mr. Kilgour: The role of the Information Commissioner is one that is obviously extremely important. Can you tell us what sort of staff you think that he or she will have and what kind of volume you expect that they will have in the first number of years?

Mr. Fox: I think the committee may decide at some point to invite Inger Hansen, who is the Privacy Commissioner, and she may tell you in practical terms of her experience as Privacy Commissioner—the number of requests she had in the first year, requests which dropped down substantially in the second and third years, as I understand it.

We feel that there probably would be a bit of a crush at the beginning and that is why one of the sections in the bill indicates that once the bill is enacted, that the initial two-year period would only apply to documents that have come into being in those past two years. There is a phasing-in procedure within the bill which we are recommending, so that we can gain some experience with the bill and hopefully, handle the requests that come in in that initial time frame.

Mr. Kilgour: Has any thought been given to what kind of initial staffing you would expect for the Office of Information Commissioner?

Mr. Fox: I am not sure. The Treasury Board is looking at the implementation procedures. They have a task force which is examining the implementation of the bill across the public service. I am not sure if we have any preliminary figures. Do you have any, Robert?

Mr. Auger: No, I do not think right now that they have preliminary figures. But, obviously, they are going to draw their experience on the Office of the Privacy Commissioner, which has been established. But the volume of requests under this legislation is difficult to predict right now. It is difficult to establish what type of a complement the Information Commissioner will need, at least, initially.

Mr. Kilgour: All right. Here is another question. Let us take a concrete example and see if we all understand it the same way. The hypothetical example is, say, a parole officer—and my friend, the Chairman, is aware of this example—who is told by the wife of a convicted bank robber, who is doing twelve years for bank robbery, that she does not want the man out on the street on parole, but naturally or understandably she has to tell her husband that she does want him out. How do you see a situation like that working under these two sides to this bill?

[Traduction]

Le président: Monsieur Skelly.

M. Stephen Skelly (conseiller principal, Droit public, ministère de la Justice): Merci. Je suppose que les tribunaux y appliqueront les critères de la procédure civile.

M. Kilgour: Cela reviendrait à une question de probabilité.

M. Skelly: Je ne crois pas qu'ils y appliqueraient les critères de la procédure criminelle et de la preuve qui doit être faite sans l'ombre d'un doute. Je crois que ce serait la façon normale de procéder.

M. Kilgour: Le rôle du commissaire à l'information est extrêmement important. Quel sera son personnel? Combien de demandes ce bureau devra-t-il traiter au cours des premières années?

M. Fox: Le Comité voudra sans doute entendre le témoignage d'Inger Hansen, commissaire à la vie privée, qui pourra vous parler d'expérience et vous dire le nombre de demandes qu'elle a reçues la première année. Ce nombre a diminué considérablement au cours de la deuxième et de la troisième année, si je comprends bien.

Nous croyons que les demandes submergeront peut-être le bureau du commissaire au début, et c'est la raison pour laquelle un des articles du bill prévoit qu'une fois la loi en vigueur, la période initiale de deux ans ne s'appliquerait qu'aux documents qui ont été rédigés au cours de ces deux années. Nous recommandons une approche progressive, afin d'obtenir une certaine expérience.

M. Kilgour: A combien évaluerait-on le personnel du bureau du commissaire à l'information au début?

M. Fox: Une équipe de travail du Conseil du Trésor étudie les procédures d'application du projet de loi dans la fonction publique. Je ne sais pas si nous avons des chiffres préliminaires à citer. En avez-vous Robert?

M. Auger: Je ne crois pas que nous en ayons pour le moment. Il est certain cependant que l'on se basera sur l'expérience du bureau du commissaire à la vie privée, mais il est difficile de prévoir, à l'heure actuelle, le nombre de demandes qui parviendront dans le cadre de cette législation. Il est difficile de prévoir combien d'autres personnes devront s'ajouter au personnel du commissaire à l'information.

M. Kilgour: Peut-être pourrait-on prendre un exemple concret pour avoir une meilleure idée des choses. Prenons l'exemple de la femme d'un détenu qui purge 12 ans de prison pour vol de banque. Supposons que cette femme ne tienne pas à ce que son mari soit libéré conditionnellement. Dans le cadre de cette loi sur la liberté d'information, un détenu aurait le droit de savoir que sa femme ne tient pas à ce qu'il soit libéré conditionnellement. Qu'avez-vous à dire dans une telle situation?

[Text]

• 1700

Mr. Fox: Well, you have a problem there. I think you perhaps have a situation where the head of government could refuse to disclose the information. Clause 17 of the access bill reads as follows:

The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

It is a problem that occurs from time to time, as you know, and I would expect that in that type of situation, the information probably would not be disclosed.

Mr. Kilgour: I have a supplementary. A person asks for his file and is given his file, and there is a blank appearing in the middle—as we were told in the FBI office—there is a blank appearing there. Does that not, in fact, amount to disclosure without saying what the disclosure was?

Mr. Fox: I think you have to look at the record in its entirety. If, with the deletion, you can still make the record available, then obviously you should make the record available; but if the deletion would in any way indicate the existence of a source or of a person whose safety would be endangered, then I think that Clause 17 would apply and that you would want to withhold the entire record.

Mr. Kilgour: Thank you.

Le président: Merci, monsieur Kilgour. Maintenant, je passe la parole à M. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

At the outset, I, too, would like to congratulate the minister for putting before the committee and the House of Commons this bill on freedom of information. It does follow up on the previous bill—which I suppose we could call the “Baker Bill”—and, in my view, although there may be some debatable points, by and large I think we have probably improved upon it, maybe because we have had more time to look at it.

I am concerned however about this whole question of the doctrine of reasonableness and I will be interested in seeing how this is developed over the period of time that this is before the committee and also in the House of Commons. I do not really think that the total judicial review is really necessary in that the reasonableness test, the way the minister has explained it—if, in fact, this is the way it will work—would appear to be, in effect, reasonable to me. But I would understand this, and I would hope that the minister would correct me if I am wrong, that the access that the courts would have would be only to those areas where there is not already statutory exclusion. Is that a fair statement to make?

Mr. Fox: I am sorry; I was just adjusting my ear-set here and I missed the last part of your question.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Do I understand that the courts would only have access to the areas that are not already statutory-excluded?

Mr. Fox: No, the courts would have access to all documents—but let me put it this way. There are areas, as you

[Translation]

M. Fox: Il s'agit en fait d'une situation où le responsable d'une institution fédérale peut refuser de divulguer l'information aux termes de l'article 17, Accès à l'information, du projet de loi, qui se lit comme suit:

Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus.

C'est un problème qui se pose de temps en temps, comme vous le savez, et je suppose que dans une situation de ce genre, cette information ne serait pas divulguée.

M. Kilgour: J'aimerais poser une question complémentaire. Supposons qu'une personne demande son dossier et qu'en en prenant connaissance, elle se rend compte qu'il y a une partie manquante. Est-ce que cela ne revient pas au même qu'une divulgation?

M. Fox: Il faut étudier le dossier dans sa totalité. Si en supprimant une information on peut toujours donner le dossier, on devrait le faire. Cependant, si la suppression indique l'existence d'une source ou d'une personne dont la sécurité serait mise en danger, je crois alors que l'article 17 s'appliquerait et que dans le dossier, dans son ensemble, ne pourrait être transmis.

M. Kilgour: Merci.

The Chairman: Thank you, Mr. Kilgour. I give the floor to Mr. Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vous remercie, monsieur le président.

J'aimerais au départ féliciter le ministre, également, d'avoir présenté au Comité et à la Chambre ce projet de loi sur la liberté d'information. Il fait suite au bill Baker et est sans doute une amélioration par rapport à celui-ci, peut-être parce que nous avons eu plus de temps pour l'étudier.

Je me préoccupe cependant de cette question des «motifs valables». Je suivrai avec intérêt cette question lors de la discussion en comité et à la Chambre. Je ne crois pas qu'une révision judiciaire totale soit vraiment nécessaire, surtout maintenant que l'on a reçu cette explication du ministre. J'espère que le ministre me corrigera si je me trompe, mais je crois que les tribunaux n'auront accès qu'aux domaines où il n'y a pas encore d'exclusion prévue à cet effet dans les lois.

M. Fox: Excusez-moi, j'ajustais mon écouteur, et j'ai raté la dernière partie de votre question.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Doit-on comprendre que les tribunaux n'auront accès qu'aux domaines qui ne sont pas encore exclus dans les lois?

M. Fox: Non, les tribunaux auront accès à tous les documents... Vous avez parlé de certains domaines, ils sont

[Texte]

have mentioned—about thirty-five bills that we know about—that have statutory clauses exempting information from publication. Obviously, someone has to decide whether or not the information in question comes under the exculpatory clause or the exclusionary clause.

That decision is reviewable. The judge would have access to the document to see whether or not it came under the exclusionary clause of another act of Parliament. That is why I insist on using the words “in all cases”—in all cases, the judges have access to documents. There is no case that I can think of where any document in the hands of the Government of Canada would not be made available to a judge reviewing under the Access to Information Act; and that, in itself, is a major and significant departure from past practices.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is this where you would be implementing the abolition of Section 41, sub-section (2) of the Federal Courts Act?

Mr. Fox: How is that again?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is this where you would be implementing the abolition of Section 41, sub-section (2) of the Federal Courts Act?

Mr. Fox: Just to complete my previous answer, Clause 47 stipulates that notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege, the court can examine any record under the control of a government institution and no such record may be withheld from the court on any grounds. That is just in answer to your prediscussion indicating that the bill itself in clause 47 foresees the problem and indicates quite clearly that all documents will be made available to the court notwithstanding any other act of Parliament.

Your second question really on Section 41(2) comes under Schedule III of the bill on page 93a, the question of disclosure of government information. Section 41(2) of the Federal Court Act is abolished under the provisions on that page. It is replaced by proposed Section 36.1 of the Canada Evidence Act.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I understand that the United States Department of Justice has the Office of Information, Law and Policy as part of its jurisdiction. They have listed some 76 departments and agencies that they have some control over as far as this information on law and policy is concerned. I notice that in your bill you have listed, I think it is 134 departments, institutions and so on. Is your list a totally inclusive list? Are there any left out? Are there any to be added?

Mr. Fox: Yes, there are some to be added. In the process of re-examining the list we came across a few institutions that had been left off. I think the Canadian Egg Marketing Board is one example I would give you. There are a number of government agencies, as I indicated in an earlier response, that have been left out: agencies or crown corporations such as Air Canada, Eldorado Nuclear, CN or VIA Rail who essentially operate in a commercial environment . . .

[Traduction]

couverts par 35 lois qui prévoient des clauses d'exemption. Quelqu'un, donc, doit décider dans ce cas si l'information en question relève d'un article d'exclusion ou non.

Cette décision peut faire l'objet d'une révision. Le juge aurait accès aux documents, afin de juger s'ils relèvent d'un article d'exclusion d'une autre loi du Parlement. C'est la raison pour laquelle j'insiste pour utiliser les mots «dans tous les cas». Dans tous les cas, donc, les juges ont accès aux documents. Il n'existe aucun cas auquel je puisse penser où un document entre les mains du gouvernement canadien ne pourrait être mis à la disposition d'un juge, aux termes de la loi sur l'accès à l'information. Il s'agit là d'une modification très importante.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce dans ce contexte que vous abolirez l'article 4(1), paragraphe (2), de la Loi sur la Cour fédérale?

M. Fox: Pardon?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce dans ce contexte que vous abolirez l'article 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale?

M. Fox: Pour terminer ma réponse précédente, l'article 47 stipule que nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute prérogative, la cour peut examiner les dossiers régis par une institution fédérale, qui ne peut les lui soustraire en aucun cas. Vous avez dit que l'article 47 du bill prévoit le problème et stipule clairement que la Cour a accès à tous les documents, sous réserve des dispositions de toute autre loi du Parlement.

Votre deuxième question au sujet de l'article 41.2 relève de l'annexe 3 du bill, page 93a) concernant la divulgation de renseignements administratifs. L'article 41 de la loi sur la Cour fédérale est aboli aux termes des dispositions de cet article. Il est remplacé par le nouvel article 36.(1) de la Loi sur la preuve au Canada.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si je comprends bien, le bureau de l'information, de la loi et de la politique fait partie du Département de la justice américaine. Ce département cite 76 autres départements et organismes qui relèvent de lui, en ce qui concerne l'information sur la loi et la politique. Je remarque que votre projet de loi donne la liste de 134 ministères, institutions, etc. Votre liste est-elle exhaustive, est-ce que d'autres organismes vont s'y ajouter?

M. Fox: Certains. Lorsque nous avons réexaminé la liste, nous nous sommes rendus compte que nous avions oublié certaines institutions. Je pense entre autres à l'Office de commercialisation des œufs. Comme je l'ai dit précédemment, il y a un certain nombre d'organismes gouvernementaux qui ont été oubliés, il s'agit d'organismes ou de sociétés de la Couronne comme Air Canada, Eldorado Nucléaire, CN ou Via Rail, qui fonctionnent dans un environnement essentiellement commercial.

[Text]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So none of these will be subject to the proposed freedom of information act?

Mr. Fox: That is right. I indicated, Mr. Robinson, that we would table a list of crown corporations that do not fall under the legislation. The list that will be made to the best of my knowledge, I should add, because there are a number of agencies in existence.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Now does this particularly apply to Crown corporations?

Mr. Fox: Yes it does. The basic criterion is to have a look at companies that to our mind operate in a competitive environment and to exclude them if they are indeed operating in a commercial or competitive environment.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I understand that the post office is going to be going from a department of government to a crown corporation. Would I understand that it would then become deleted from this list? It is already indicated on the list.

Mr. Fox: I think we would have to have a look at the operations of the post office in total to come to that decision. I suppose some of the companies that come to mind as being excluded, aside from Air Canada and CNR would be Petro-Canada, Teleglobe, for instance, which is also a company which operates in the competitive environment, and parliamentary bodies such as the Auditor General, the Office of the Commissioner of Official Languages, the House of Commons staff, the Senate staff, the Library of Parliament and the Office of the Chief Electoral Officer. These are mostly parliamentary bodies and we have been reluctant to include them without the blessing of Parliament.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But would it be fair to say that one way of avoiding the freedom of Information act would be to set up a department or subsidiary or an agency under a crown corporation?

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Fox: Well, I suppose—that is a difficult question to handle.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is why I asked it.

Mr. Fox: Really, I suppose if you did create a new crown corporation, you could have the crown corporation added to the specified lists of governmental bodies subject to the act and that could be done by Order-In-Council. I think the only criterion that can really stand up in Parliament is one where you are quite clearly talking of a company that is operating in a competitive or commercial environment. I suppose that some of the ones that I have mentioned hopefully fall into that category, and if they do not, then they should be specified in the list of agencies that are covered.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well I will not proceed into that investigation any further, but I do want to ask you something else. I think it is significant that the Secretary of State is bringing this bill forward, and not the Department of Justice. Maybe this is specifically designed so there would not be a conflict of interest. I wonder if you would care to

[Translation]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ainsi donc ces organismes ne seront pas assujettis à cette nouvelle loi sur la liberté d'information?

M. Fox: C'est exact. J'ai fait remarquer, monsieur Robinson, que nous déposerions la liste des sociétés de la Couronne qui ne relèvent pas de cette loi. La liste sera rédigée au mieux de nos connaissances étant donné le nombre de sociétés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce que cela s'applique particulièrement aux sociétés de la Couronne?

M. Fox: Oui. Le critère de base est la concurrence. Nous voulons prévoir une exclusion pour ces sociétés si elles fonctionnent dans un environnement commercial et donc concurrentiel.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si je comprends bien, le ministère des Postes deviendra bientôt une société de la Couronne. Est-ce que cela signifie qu'il sera bientôt supprimé de la liste?

M. Fox: Nous devons étudier les activités des Postes dans leur ensemble pour en arriver à une décision de ce genre. Je suppose que certaines des compagnies qui seraient exclues, à part Air Canada et le CN, seraient Petro-Canada, Téléglobe, qui est aussi une compagnie qui fonctionne dans un environnement concurrentiel, ainsi que des organismes parlementaires comme le Bureau du Vérificateur général, le Bureau du commissaire aux langues officielles, le personnel de la Chambre des communes, le personnel du Sénat, la Bibliothèque du Parlement et le Bureau du directeur général des élections. Il s'agit là pour la plupart d'organismes parlementaires que nous ne voudrions inclure qu'avec l'assentiment du Parlement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais sera-t-il exact de dire qu'une façon d'éviter de devoir se soumettre à cette loi sur la liberté d'information serait d'établir un ministère ou un organisme sous la forme d'une société de la Couronne?

Le président: Monsieur le ministre.

M. Fox: C'est une question à laquelle il est difficile de répondre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est la raison pour laquelle je vous la pose.

M. Fox: Je suppose que toute nouvelle société de la Couronne s'ajoute à la liste des organismes gouvernementaux régis par la loi; cela pourrait se faire par décret ministériel. Le seul critère qui sera retenu au Parlement est sans doute la question de la compétitivité des opérations de l'organisme en question. Je suppose que certains des organismes que j'ai mentionnés tombent dans cette catégorie sinon, ils devraient être précisés dans la liste.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je ne poursuivrai pas sur ce terrain, je veux vous poser une autre question. Il est intéressant de noter que c'est le secrétaire d'État et non le ministre de la Justice qui présente ce projet de loi. Je suppose que la raison est principalement d'exclure les conflits d'intérêt. Pourriez-vous me dire ce que vous en pensez? En effet, les

[Texte]

comment on that, because my understanding is that according to United States authorities, they have felt to some extent the Department of Justice is often in a conflict of interest position with freedom of information requests, where it is as the litigant on behalf of the United States government which subverts its role as a co-ordinator. I wonder if you would care to comment on this whole question of conflict of interest as far as Justice might be concerned, bearing in mind of course that Justice is not piloting this bill through; rather, it is the Secretary of State.

• 1710

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Fox: It probably will not answer your question, but in any event, let me say a few words about that. It seems that traditionally within the government, going back over a few years, it has been the Secretary of State that has developed the legislation. Mr. Roberts was the minister responsible for the legislation prior to 1979. I noticed that in Mr. Clark's government, it was the House Leader who became the minister responsible for it and not the Minister of Justice. When the Liberal government was re-elected last February, the decision was made to continue with the Secretary of State as being the minister responsible for it. But of course the Department of Justice ends up as the draftsmen of the legislation.

On the privacy side, I should add, however, that once the legislation is enacted, it is the Minister of Justice who will be responsible for the legislation. Both pieces were put together because we thought access and privacy were complementary pieces of legislation; that they would be preferable to handle in one legislative package.

The Chairman: Your last question.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I do not want this to be the last question, but just a comment. I understand the Minister of Justice would not be appearing before the committee, then?

Mr. Fox: No, normally he would not.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): My last question. It has been brought to my attention by the American experience that this whole thing becomes overly bureaucratic. You have 134 departments and agencies listed already, and each and every one of them will have at least an information officer and probably several staff people as well, and you have indicated a top figure of \$10 million for this program.

I assume the \$10 million you are talking about is purely the cost of providing the service and has nothing to do whatsoever with the internal departmental costs as well. I wonder if you would care to give us a guesstimation of the real cost to provide this kind of program, with a cost to each of these individual departments and agencies. Are we talking maybe about \$250 million a year?

Mr. Fox: When we had a look at the costs, basically we looked at the American experience and the American figures and the volume of work that was coming out of the American system. As I indicated before, our guesstimate of \$10 million

[Traduction]

autorités américaines semblent penser que le ministère de la Justice se trouve souvent en conflit d'intérêt avec des demandes de divulgation de renseignement car c'est la personne qui défend l'intérêt du gouvernement des États-Unis qui est en même temps coordinateur. Ici ce n'est pas le ministère de la Justice qui parraine ce projet de loi mais bien le Secrétariat d'État.

Le président: Monsieur le ministre.

M. Fox: Ce que je vais vous dire ne répondra sans doute pas à votre question, mais tant pis. Il semble que traditionnellement, depuis quelques années, c'est le secrétaire d'État qui est chargé de cette législation. M. Roberts était le ministre responsable avant 1979. Dans le gouvernement Clark, c'est le leader du gouvernement à la Chambre et non le ministre de la Justice qui était le ministre responsable. Quand le gouvernement libéral a été réélu en février dernier, on a décidé de poursuivre et de laisser le secrétaire d'État ministre responsable de cette loi. C'est le ministère de la Justice qui rédige la loi néanmoins.

En ce qui concerne la question de la protection des renseignements personnels, dès que la loi sera adoptée, c'est du ministre de la Justice qu'elle relèvera. Les deux parties ont été réunies car à notre avis l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels sont complémentaires.

Le président: Votre dernière question.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce n'est pas une dernière question, mais simplement un commentaire. Dois-je comprendre que le ministre de la Justice ne comparaitra pas devant le Comité?

M. Fox: Non, normalement il ne devrait pas comparaitre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Voici ma dernière question. D'après l'expérience américaine, l'administration de cette loi fait intervenir une bureaucratie excessive. Cent trente-quatre ministères ou organismes sont déjà sur la liste et chacun d'entre eux aura au moins un agent d'information et peut-être plusieurs membres du personnel également. Vous avez parlé d'un chiffre maximum de 10 millions de dollars pour le programme.

Je suppose que cela conviendrait simplement les frais du service mais non les coûts dans les ministères. Pourriez-vous nous donner une évaluation du prix de ce programme et du coût pour chaque ministère et organisme impliqué? S'agira-t-il de 250 millions de dollars par année par exemple?

M. Fox: Nous avons étudié la question des coûts, nous nous sommes basés principalement sur l'expérience américaine et le volume de travail que cela représente. Comme je l'ai dit précédemment, notre évaluation de 10 millions de dollars

[Text]

was based in good part on the fact that the Americans are spending approximately \$48 million.

It is quite clear that if you set up an access-to-information system, it is going to cost some money. I suppose that is also one of the reasons we wanted to have a phasing-in process over a longer period of time than that proposed initially by Mr. Baker. It is also one of the reasons there are a number of provisions in the proposed act which do indeed speak in terms of cost recovery. We really do not know at the moment who the people are who are going to be making requests for accessed information. I personally do not believe the taxpayer of Canada should be paying a subsidy so that newspaper people can use the act for investigative journalism and then sell the story to the newspaper. If it ends up that it is this category of person that is using the act essentially, then basically I think we should be going within the years to come towards a cost-recovery system.

On the other hand, if we are talking about the individual Canadian who is making an application under the proposed act, or if it is a member of Parliament, then I have a great deal more sympathy for the fact that the taxpayer in general should be paying for it. But if it ends up that it is basically researchers or people researching for their own financial benefit, obviously these people should be paying the cost of the system.

• 1715

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Thank you, Mr. Chairman. I will try to be reasonably brief. I wanted the opportunity to ask some questions about why certain provisions were put in, and I will start off, I guess, with the whole question of judicial review.

We know that under the legislation, once a person has used the administrative recourses available to him, he can appeal to the Federal Court against a decision denying him access, or he can use the information commissioner to do so on his behalf. The minister has pointed out that the court is empowered to examine the denied records in all instances. However, the bill does not allow for a *de novo* review in all cases. It makes a distinction for those exemptions relating to the public interest for which ministers are accountable to Parliament, like defence, international and federal-provincial affairs, law enforcement and a country's economic interests. In those cases, the court is empowered to order the release of the record, or part thereof, if it determines that the minister did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the record or part thereof. In respect of all other exemptions, the court conducts a full *de novo* review. In other words, it can substitute its opinion for that of the minister.

You will recall that the bill our government brought forward provided for a *de novo* review in all instances, in all cases. Just as a little bit of history to this, when your predecessor, Mr. Roberts, brought forward the green paper, I recall that at that particular time the judicial review process was not recommended, and Mr. Roberts defended very strongly our British parliamentary system and ministerial responsibilities. Obvious-

[Translation]

tenait compte du fait que les Américains dépensent environ 48 millions de dollars.

Un système d'accès à l'information est coûteux. C'est la raison sans doute pour laquelle nous voulons y aller progressivement au cours d'une période de temps plus longue que celle qui a été proposée initialement par M. Baker. C'est aussi une des raisons pour laquelle plusieurs dispositions du projet de loi portent sur le recouvrement des frais. Nous ne savons pas vraiment à l'heure actuelle quelles personnes nous présenteront des demandes d'information. Je ne crois pas personnellement que le contribuable canadien devrait subventionner les journalistes qui vendront par la suite leur histoire aux journaux. S'il s'avérait que c'est cette catégorie de personnes qui se prévaut des dispositions de la loi, en grande partie, alors je crois que nous devrions instaurer un système de recouvrement des frais.

D'autre part, si nous parlons du particulier qui présente une demande aux termes de la loi ou d'un député, les choses sont différentes et je vois cela d'un bien meilleur œil, je pense que cela devrait se faire à même les derniers publics. Les chercheurs qui auront recours au système dans un but lucratif devront s'attendre à payer.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Merci, monsieur le président. Je tenterai d'être raisonnablement bref. Je voulais avoir l'occasion de demander pourquoi certaines dispositions ont été incluses, et je commencerai pas la question de la révision judiciaire.

Nous savons qu'en vertu de la loi, après avoir épuisé tous les recours administratifs disponibles, une personne peut interjeter appel à la Cour fédérale pour renverser une décision lui refusant l'accès, ou avoir recours au commissaire à l'information pour qu'il le fasse en son nom. Le ministre a signalé que la Cour a le pouvoir d'examiner les documents non divulgués dans tous les cas. Toutefois, le bill ne permet pas une deuxième révision dans tous les cas. Il prévoit des exemptions pour les domaines dont les ministres sont responsables devant le Parlement, comme la Défense, les Affaires fédérales provinciales et internationales, le respect des lois et les intérêts économiques. Dans ces cas, la Cour a le pouvoir d'ordonner la production du document, en partie ou en totalité, si elle détermine que le ministre n'avait pas des motifs raisonnables de refuser de le divulguer. Pour ce qui est de toutes les autres exemptions, la Cour peut effectuer une deuxième révision complète, autrement dit, elle peut remplacer l'opinion du ministre par la sienne.

Vous vous souviendrez que le bill de notre gouvernement prévoyait une deuxième révision dans tous les cas. Pour faire un peu d'histoire, lorsque votre prédécesseur, M. Roberts, a présenté le Livre vert, je me souviens qu'alors on ne recommandait pas la révision judiciaire. M. Roberts avait défendu avec virulence notre régime parlementaire britannique et les responsabilités ministérielles. Évidemment, on a changé d'avis

[Texte]

ly now there has been a change of heart. The point I want to make to the minister is that it seems to me we are coming dragging, screaming, kicking to this conclusion, and you still have this defferential set of rules with respect to ministerial responsibilities to Parliament.

For the life of me I cannot understand why, if you are really going to be committed to judicial review, you are putting ministers and ministerial responsibilities in Parliament in a special category. In other words, it seems to me to diminish the principle of judicial review that in this particular instance the only thing the court will look at is if there is some... The courts are inclined to look at this legislation on the basis that they will give a very broad exemption in the particular case if the minister can be considered to have used reasonable grounds, and that is a pretty broad net in my estimation.

I would like to know why you have not made the full commitment to judicial review in this legislation; why you have made this exception and distinguished for the case of the responsibilities that ministers have; why you do not go the whole way and simply say that the court will be able, in all instances, to make an independent review and substitute its decision for that of the minister.

Mr. Fox: I suppose we are basically discussing two very important principles. There is the principle of judicial review, and there is the principle of ministerial responsibility. It was quite clear that in your government's bill you opted wholeheartedly for the principle of judicial review. For instance, take the matter of international affairs. The judge could, if the matter concerned the conduct of international affairs, substitute his judgment for that of a responsible minister who, for reasons that he perhaps thought were valid, had decided that a document ought not to be made public because it could have an injurious effect on the conduct of our international affairs with the United States, with Japan, with Germany, with Russia, with whatever country you wish to mention.

To my mind—I do not want to be defensive about it, but you raised it—I think that was a negation of the principle of ministerial responsibility; that the minister was actually losing control of the conduct of his department, that the executive somehow was losing control of the conduct of international affairs, and that this was being put into the hands of the judges. To my mind anyhow and to this government's mind that goes against not only this system of ministerial responsibility it goes against the whole thrust of Canadian parliamentary institutions with ministers being responsible to the House and eventually to the electorate. I think the conduct of international affairs is a paradigm case of an area that should be the prerogative of the executive to say that it is something that should be in the hands of the elected representatives of the people and not in the hands of the courts.

• 1720

Now, we have tried to put both principles together. We have tried to protect the principle of ministerial responsibility while at the same time keeping the advantages that come out of the process of judicial review. To do so we have indicated quite clearly that while it was the minister's decision that the

[Traduction]

depuis lors. Je tiens à dire au ministre que nous semblons nous acheminer péniblement vers cette conclusion, mais qu'il existe toujours des règles différentes à l'égard des responsabilités ministérielles.

Je ne puis comprendre pourquoi vous placez les ministres et leurs responsabilités devant le Parlement dans une catégorie spéciale alors que vous avez accepté le principe de la révision judiciaire. Autrement dit, ce principe semble être miné par le fait que dans ce cas particulier, la cour ne pourra qu'évaluer si... Les tribunaux sont portés à penser que cette loi les obligera à accorder une exemption très vaste si le ministre les convainc d'avoir des motifs raisonnables, ce qui me semble englober bien des choses à mon avis.

Je voudrais savoir pourquoi vous ne vous êtes pas vraiment engagé à l'égard de la révision judiciaire dans ce projet de loi. Pourquoi faire une exception dans le cas des responsabilités des ministres? Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout et stipuler simplement que la cour pourra dans tous les cas effectuer une révision indépendante et remplacer la décision du ministre par la sienne.

M. Fox: Je suppose que nous discutons en fait de deux principes fort importants. Premièrement, celui de la révision judiciaire, et deuxièmement, celui de la responsabilité ministérielle. Il est évident que dans votre bill vous aviez opté sans réserve pour le principe du contrôle judiciaire. Songeons par exemple aux affaires internationales. Le juge pourrait alors substituer son jugement à celui d'un ministre responsable ayant décidé, pour des motifs qui lui semblaient valables, de ne pas rendre public un document de crainte qu'il ne nuise à la conduite de nos affaires internationales avec les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la Russie, ou tout autre pays.

A mon avis—et je ne suis pas sur la défensive, mais vous avez soulevé la question—c'était nier le principe de la responsabilité ministérielle. En fait, le ministre ne pouvait plus exercer aucun contrôle sur la conduite de son ministère, l'exécutif perdait également le contrôle de la conduite des affaires internationales car tout était remis dans les mains des juges. A mon avis du moins, et de l'avis du gouvernement, c'est aller à l'encontre non seulement des responsabilités ministérielles, mais également de l'ensemble des institutions parlementaires du Canada, les ministres étant responsables devant la Chambre et l'électorat. La conduite des affaires internationales est un exemple type d'un domaine qui devrait être la prerogative de l'exécutif, qui doit relever des représentants élus du peuple et non des tribunaux.

Nous avons tenté de conjuguer les deux principes. Nous avons voulu protéger le principe de la responsabilité ministérielle tout en conservant les avantages qui découlent de la révision judiciaire. Pour ce faire, nous avons indiqué bien clairement que même si la décision incombe aux ministres, et

[Text]

minister had to act on reasonable grounds but that the judge could satisfy himself as to whether or not the minister was acting in a capricious or arbitrary way, or whether he had reasonable ground to do so, at the same time it is telling the judiciary that they would have access to the same type of information that the minister had.

So, obviously, we have opted for a different approach from the one you had in your bill. We feel that our approach is consistent with judicial review because the judges have access to the documents and the minister has to prove to the judge's satisfaction that he had reasonable grounds in refusing access to the documents and at the same time is consistent with the principle of ministerial responsibility that areas such as federal-provincial relations, international affairs and national defence should be in the hands of the elected representatives of the people and not in the hands of the judiciary.

Mr. Hnatyshyn: I would just like to make the comment that I find it curious for a government that is so determined to entrench a charter or rights in its new constitution which absolutely removes Parliament from the consideration of a person's rights in terms of information to take quite a different point of view in that you feel that Parliament has a role to play and that ministers should somehow be protected with respect to political decisions they make and that information therefore will be denied to the people. But I make my point only to say that it is a curious difference of approach with respect to those two very important considerations. Our suggestion in the party was that freedom of information should be a matter of right of the citizen and should be included in the charter of rights. I make that observation and I hope the minister will reconsider that particular provision.

I wanted to ask a couple of questions with respect to some of the provisions here. In the bill, with respect to personal information there are some changes from the bill that we brought forward. We just simply made a blanket exemption that the government institution shall refuse to disclose personal information about an individual and you have seen fit to include exemptions to the effect that there is ability available for the consent of disclosure by the person involved, or if the information is publicly available. I do not quite follow. If the information is publicly available, why mention it? If it is an absolute prohibition in the bill, it seems to me that if it is publicly available then it should not offend anybody.

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Fox: I presume you are talking about Clause 19.(2) of Schedule I which, to be specific, indicates that:

The head of a government institution may disclose any record requested . . . if (a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;

I assume there is no problem there. I think the reason we put it in there was to make it quite clear that if an individual did not object to disclosure then the head of the government institution could make it public.

Mr. Hnatyshyn: That information is publicly available, what does that mean?

[Translation]

qu'ils doivent se fonder sur des motifs raisonnables, le juge peut vérifier si le ministre a agi de façon capricieuse ou arbitraire, ou s'il avait bien des motifs raisonnables. En même temps, nous disons aux tribunaux qu'ils auront accès aux mêmes renseignements que le ministre.

Il est donc évident que nous avons adopté une démarche différente de la vôtre. Nous estimons qu'elle est conforme aux principes du contrôle judiciaire, car les juges ont accès aux documents et le ministre doit prouver qu'il avait les motifs raisonnables de refuser l'accès aux documents, tout en étant conforme aux principes de la responsabilité ministérielle selon lequel des domaines comme les relations fédérales-provinciales, les affaires internationales et la défense nationale devraient relever des représentants élus du peuple et non pas des tribunaux.

M. Hnatyshyn: Il est assez étrange qu'un gouvernement, déterminé à enchaîner dans la nouvelle constitution une charte des droits qui interdit toute intervention du Parlement à l'égard des droits de la personne, adopte une attitude tout à fait différente à l'égard de l'information. En effet, vous dites que le Parlement a un rôle à jouer et que les ministres doivent être protégés quant à la prise des décisions politiques et que la population se verra refuser l'accès à ces renseignements. Je signale simplement qu'il est curieux qu'on adopte une attitude si différente pour deux questions fort importantes. Notre parti a suggéré que la liberté d'accès à l'information devrait être un droit du citoyen et incluse dans la charte des droits. Je fais cette observation et j'espère que le ministre réfléchira à nouveau à cette disposition.

Je voulais poser quelques questions au sujet d'autres dispositions. Le projet de loi modifie les dispositions de notre projet de loi à l'égard des renseignements personnels. Nous disions simplement qu'une institution fédérale est tenue de refuser la communication de tout renseignement personnel. Vous avez jugé bon d'ajouter que la divulgation en est autorisée si l'individu concerné y consent ou si le public a accès à ces renseignements. Je ne comprends pas très bien. Si le public a accès à ces renseignements, pourquoi en parler? Dans ce cas, je ne vois pas comment qui que ce soit pourrait s'en offenser.

Le président: Monsieur le ministre.

M. Fox: Je suppose que vous parlez de l'article 19(2) de l'annexe I pour qui, pour être plus précis, stipule que:

Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents . . . dans les cas où: a) l'individu qu'ils concernent y consent;

Je suppose que cela ne pose aucune difficulté. Nous voulions simplement préciser qu'au cas où un individu ne s'oppose pas à la divulgation de renseignements personnels, le responsable d'une institution fédérale peut alors en donner communication.

M. Hnatyshyn: On dit «le public a accès» à ces documents, qu'est-ce que cela veut dire?

[Texte]

Mr. Fox: The basic reason was to avoid absurd results. There are some cases where the government may have information that it would have to refuse because of Clause 19(1) of Schedule I. If the information is publicly available, and I suppose one example may be someone obtaining information under the U.S. Freedom of Information Act which is not available here under Clause 19(1), it becomes an absurd situation to say, for instance, that this information which is now publicly available and reported widely in the press cannot be made available by the federal government under Schedule I, Clause 19. Basically, it was to avoid such absurd situations, where the information is published and known but when a request is made to the government for access to the same type of information the government says it cannot give it because it is personal information. Once again, it is to avoid absurd situations.

• 1725

Mr. Beatty: The biography of an appointee might be a case in point. If there were not an exemption and you appointed somebody, say, to the CRTC and somebody called for background information, you might have found yourself trapped by the privacy legislation, notwithstanding the fact that it was appropriate biographical information.

Mr. Fox: My understanding is that this is not a major change at all to Mr. Beatty's bill. It is an effort to elucidate some of the principles and make it a little clearer.

Mr. Hnatyshyn: My last question is regarding copyright. In your bill any copy or material can be obtained by an applicant. That is a departure from the previous bill in which, while there could be perusal or examination of copyrighted material available on record, copies would not be available if this infringed an existing copyright. What was the purpose of running roughshod over the normal traditions of copyright law? A person owning a copyright has certain rights vis-à-vis that copyright, but the government can step in by virtue of a request to it and suddenly do away with any effective enforcement of the copyright laws in our country.

Le président: Monsieur le ministre.

M. Fox: Merci, monsieur le président. Basically the change is there, as you indicate. If you do not give copies, the option is one of coming in to inspect the document. My assumption then is that a number of documents that may be the subject of copyright may be available here in the national area, but would not be available outside the national capital area. If you can draw a copy without infringing the Copyright Act, then I think it makes it easier to make information available across the country.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Mr. Beatty.

Mr. Beatty: Could I ask two or three questions? First of all, Ray, let me apologize for interrupting you.

Mr. Hnatyshyn: No, it is quite all right. We may have a divergence of opinion, but you have the right to speak up.

Mr. Fox: You should entrench that.

[Traduction]

M. Fox: Nous voulions éviter une situation absurde. Dans certains cas, le gouvernement détient des renseignements qu'il devrait refuser de communiquer en vertu de l'article 19(1) de l'annexe 1. Si le public a accès à ces renseignements, et un exemple serait une personne qui obtient des renseignements en vertu de la loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, renseignements qui ne sont pas disponibles ici en vertu de l'article 19(1), il devient alors absurde de dire, par exemple, que ces renseignements auxquels le public a accès et dont la presse fait abondamment mention, ne peuvent être communiqués par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 19 de l'annexe 1. Nous voulions donc éviter que le gouvernement puisse refuser l'accès à des renseignements, parce qu'il s'agit de renseignements personnels, alors qu'ils font partie du domaine public. Je répète donc qu'il s'agit d'éviter des situations absurdes.

M. Beatty: Un exemple serait peut-être la biographie d'une personne nommée à un poste. S'il n'y avait pas d'exemption, que vous nommiez quelqu'un au CRTC et qu'on vous demandait des renseignements sur ses antécédents, vous en seriez peut-être empêché par la Loi sur la protection des renseignements personnels, bien qu'il s'agisse de renseignements biographiques tout à fait appropriés.

M. Fox: D'après moi, il ne s'agit pas d'un changement majeur au projet de loi de M. Beatty. On tente seulement d'apporter des éclaircissements.

M. Hnatyshyn: Ma dernière question porte sur les droits d'auteur. Selon votre projet de loi, toute copie ou document peut être obtenu sur demande. C'est un changement car, bien que le projet de loi précédent autorisait la consultation des documents faisant l'objet de droits d'auteur, des copies ne pouvaient en être obtenues si cela enfreignait un droit d'auteur existant. Pourquoi fait-on fi des traditions à l'égard du droit d'auteur? Le titulaire d'un droit d'auteur détient certains droits à cet égard, mais le gouvernement peut intervenir si on en fait la demande et empêcher toute application efficace des lois canadiennes en matière des droits d'auteur.

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Fox: Thank you, Mr. Chairman. C'est en effet un changement. Si l'on ne fournit pas de copie, le requérant peut venir consulter le document en question. Toutefois, d'après moi, un certain nombre de ces documents peuvent se trouver dans la région de la capitale nationale, mais par ailleurs. Si l'on peut en tirer une copie sans enfreindre la Loi sur les droits d'auteur, on facilite ainsi la diffusion de ces renseignements à travers le pays.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Monsieur Beatty.

M. Beatty: Pourrais-je poser deux ou trois questions? Tout d'abord, Ray, permettez-moi de m'excuser de vous avoir interrompu.

M. Hnatyshyn: Il n'y a pas de quoi. Nous ne sommes peut-être pas du même avis, mais tous ont droit à la parole.

M. Fox: Il faudrait l'enchâsser.

[Text]

Mr. Beatty: The first question has to do with the index of data banks which, as you know, under Section 4 of the Human Rights Act is required to be published. I have had questions raised to me as to whether or not it is currently widely available or whether it has been withdrawn. Is it available at the present time and is it stocked in every post office?

Mr. Fox: I will let my officials from Justice answer. Mr. Skelly.

Mr. Skelly: Yes, it is supposed to be available in all post offices.

Mr. Beatty: Then it is updated. Is an index to be published this year?

Mr. Skelly: An index is put out annually. There must be one coming out again shortly. The last one there is 1980; there is a 1981.

Mr. Beatty: So there has been no withdrawal of it from public institutions. My concern, I should say, Mr. Chairman, relates primarily to the privacy elements of the bill before us. Regarding the privacy provisions, it appears to me that the major change between the bill which we were preparing and the bill before the House today is regarding social insurance numbers. As you are aware, the decision was made under the Clark government by Treasury Board as a committee of Cabinet to roll back the use of the social insurance number to six purposes which we felt were consistent with the purposes for which the social insurance number was designed. One of those, the use for Canada student loans, was to be sunset after two years. That decision was made in 1979, so it would take us to 1981. When I put the question to the President of the Treasury Board last year he informed me that no decision had been made to rescind that Treasury Board decision to restrict the use of the SIN to those six purposes and to sunset the use of it for Canada student loans. Has that decision made by the Clark government's Treasury Board been rescinded by your government?

• 1730

Mr. Fox: I would have to verify that.

Mr. Beatty: I raise it because it is an important question for the public. The decision that was made was that only in those six instances would the disclosure of an individual's social insurance number be compellable, and only in those six instances could the government either apply a penalty or refuse to provide a service for an individual who refused to give his social insurance number. So, we were in a situation under the Clark government where, for anything but those six purposes, an individual had the right to refuse to give his social insurance number with no penalty being attached to that; I would like to know what an individual's rights are today under your government.

Mr. Fox: I would have to check with the Treasury Board, with the Minister of Justice. My understanding of the situation is that the present Minister of Justice decided to continue the mandate that was given by your government to the Privacy Commissioner to conduct a study on the SIN. My understanding, too, is that there would be no change in the present laws

[Translation]

M. Beatty: Ma première question porte sur l'index des banques de données qui, comme vous le savez, doit être publié en vertu de l'article 4 de la Loi sur les droits de la personne. On m'a demandé s'il était disponible un peu partout ou non. Est-il disponible à l'heure actuelle? En trouve-t-on des exemplaires dans chaque bureau de poste?

M. Fox: Je demanderai à mes collaborateurs du ministère de la Justice de répondre. Monsieur Skelly.

M. Skelly: Oui, il est censé être disponible dans tous les bureaux de poste.

M. Beatty: Il est donc mis à jour. Un index doit-il être publié cette année?

M. Skelly: On en publie un chaque année. Un autre sortira probablement très bientôt. Le dernier est celui de 1980, il y en aura un en 1981.

M. Beatty: Il n'a donc pas été retiré des institutions publiques. Je dois dire, monsieur le président, que mes préoccupations portent tout d'abord sur les dispositions du projet de loi ayant trait à la protection des renseignements personnels. A cet égard, la différence principale entre notre projet de loi et celui que nous étudions maintenant touche les numéros d'assurance sociale. Comme vous le savez, sous le gouvernement Clark, le Conseil du Trésor, en tant que comité du cabinet, avait décidé de ramener l'emploi du numéro d'assurance sociale à six fins qui étaient conformes, d'après nous, aux motifs pour lesquels ce numéro avait été institué à l'origine. L'une d'entre elles, l'utilisation pour les prêts aux étudiants, devait prendre fin après deux ans. Vu que cette décision avait été prise en 1979, cela devrait être fait en 1981. Lorsque j'ai posé la question au président du Conseil du Trésor l'année dernière, il m'a informé qu'on n'avait pas décidé d'abroger la décision du Conseil du Trésor de restreindre l'emploi du numéro d'assurance sociale à ces six fins et d'en supprimer l'utilisation pour les prêts aux étudiants. Cette décision prise par le Conseil du Trésor sous le gouvernement Clark a-t-elle été abrogée par votre gouvernement?

M. Fox: Il faudrait que je vérifie.

M. Beatty: J'en parle parce que cela importe beaucoup à la population. Selon cette décision, dans 6 cas seulement la divulgation du numéro d'assurance sociale d'une personne serait obligatoire et le gouvernement pourrait soit imposer une pénalité ou refuser un service à une personne ayant refusé de fournir son numéro d'assurance sociale. Donc, sous le gouvernement Clark, à l'exception de 6 cas, une personne avait le droit de refuser de donner son numéro d'assurance sociale. Je voudrais savoir quels sont maintenant ses droits sous votre gouvernement.

M. Fox: Il faudrait que je vérifie auprès du Conseil du Trésor et du ministre de la Justice. Je crois que le ministre de la Justice actuel a décidé de prolonger le mandat qu'avait confié votre gouvernement au commissaire à la protection de la vie privée de mener une étude sur le NAS. Je crois également qu'aucun changement ne sera apporté aux lois ou

[Texte]

or practices concerning the SIN until Mrs. Hansen's report had been received and been acted upon. I would have to check with Treasury Board as to what has happened to the Treasury Board minute that you refer to.

Mr. Beatty: If it has not been rescinded, the government is under obligation, dating back to 1979, not to apply any penalty against an individual who refuses to give his SIN except for those six purposes.

Mr. Fox: I am not sure what the status is of the Treasury Board minute, whether that is part of what we call it Cabinet confidence as to whether that is continued automatically or falls with the outgoing government.

Mr. Beatty: I believe it would be continued, and further that the provision requiring the sunseting of the use of the SIN for Canada student loans would be included.

Mr. Fox: I would be personally interested, since my department administers the Canada Student Loans Act, so I would ask you simply to wait until the next meeting. Perhaps I could check that out and get back to you.

Mr. Beatty: May I ask one final question? As you know, I am disappointed that you have decided not to act in the area of the social insurance number as it relates to federal institutions, and have decided instead simply to throw it into the lap of the Privacy Commissioner. The Privacy Commissioner's report, as commissioned by us, was due to have been placed before Parliament last year. When is it now expected?

Mr. Fox: My understanding is that it is not finalized, at least in the sense that it is not available in both official languages. The Privacy Commissioner reports to the Minister of Justice and you would have to ask the Minister of Justice.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Merci. Comme il est . . .

Mr. Allmand: On a question of order, Mr. Chairman, you know I had my name on the list; I have nothing against Mr. Beatty, but is it not customary to rotate among the political parties? There were two or three in a row from the Conservative Party.

Le président: Non, pas nécessairement, monsieur Allmand. Lorsque nous commençons une séance du Comité, souvent les personnes demandent la parole au président. Si dans le passé, il a pu vous sembler que cette chose-là soit arrivée, c'est que les gens me demandaient la parole à tour de rôle. Vous m'aviez demandé la parole et vous étiez le huitième sur ma liste. J'ai passé M. Baker, ensuite M. Svend Robinson, M. Marceau. M. Kilgour m'avait demandé la parole, M. Ken Robinson m'a demandé la parole, M. Hnatyshyn m'a demandé la parole en sixième, M. Beatty la demandée en septième et vous étiez arrivé en huitième. Si par le passé, cela a pu vous sembler être une coutume, c'était par hasard. Malheureusement dans votre cas, vous êtes arrivé le huitième.

On avait demandé au ministre d'être ici jusqu'à 17 h 30. Comme il est 17 h 30, évidemment . . .

Mr. Beatty: On the same point, Mr. Chairman, if it would be helpful, and if the minister is agreeable, and if there is

[Traduction]

pratiques actuelles relatives à ce numéro avant que le rapport de M^{me} Hansen n'ait été reçu. Il faudrait que je demande au Conseil du Trésor ce qu'on a fait de la décision que vous avez mentionnée.

M. Beatty: Si elle n'a pas été abrogée, le gouvernement est tenu, depuis 1979, à n'imposer aucune pénalité à toute personne refusant de donner son numéro d'assurance sociale, sauf dans ces 6 cas.

M. Fox: J'ignore si une telle décision du Conseil du Trésor, qui émane en fait du cabinet, est automatiquement maintenue ou si elle tombe en même temps que le gouvernement sortant.

M. Beatty: Je crois qu'elle serait maintenue, y compris l'abandon du numéro d'assurance sociale pour les prêts aux étudiants.

M. Fox: Cela m'intéresse personnellement vu que mon ministère administre la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants. Je vous demanderai donc simplement d'attendre jusqu'à la prochaine réunion. Je pourrai vérifier et vous en reparler.

M. Beatty: Puis-je poser une dernière question? Je suis déçu que vous ayez décidé de ne pas agir à l'égard du numéro d'assurance sociale et que vous vous soyez contenté de renvoyer l'affaire au commissaire à la protection de la vie privée. Son rapport, que nous lui avons demandé, devrait être présenté au Parlement l'an dernier. Quand s'attend-on à le recevoir?

M. Fox: Je crois qu'il n'est pas encore terminé, car il n'est pas disponible dans les 2 langues officielles. Le commissaire fait rapport au ministre de la Justice et vous devriez poser la question à ce dernier.

M. Beatty: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you. Since it is . . .

M. Allmand: J'invoque le règlement, monsieur le président. Je sais que mon nom était sur la liste. Je n'ai rien contre M. Beatty, mais n'est-ce pas la coutume d'alterner entre les partis politiques? Il y a eu 2 ou 3 intervenants de suite du parti conservateur.

The Chairman: Not necessarily, Mr. Allmand. Often members ask the chairman to be heard at the beginning of a meeting. If, in the past, it gave you this impression, it was because members were asking to be heard one after the other. You were the eighth on my list. I recognized Mr. Baker, then Mr. Svend Robinson, Mr. Marceau, Mr. Kilgour, Mr. Ken Robinson, Mr. Hnatyshyn, in sixth place, Mr. Beatty, in seventh and then you. It may have seemed customary to you in the past, but it was only a coincidence. Unfortunately, you came last.

We had asked the minister to stay until 5:30. Since it is now 5:30, obviously . . .

M. Beatty: Au même sujet, monsieur le président. Si cela peut vous être utile, et si le ministre est d'accord, je suis certes

[Text]

concern about a quorum, I am certainly amenable to staying for questions from Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Is the minister coming back on any occasion? On many occasion, I trust.

The Chairman: On clause by clause.

Mr. Allmand: I see. I had wanted to give him notice about several articles that I am concerned about. I would not want to leave it to the last minute. I can do it privately, but I wanted to put it on the record.

Le président: Alors, si vous voulez donner les articles au sujet desquels vous avez des réticences ou des recommandations ou des remarques à faire, ce sera dans le procès-verbal.

M. Svend Robinson m'a demandé la parole. Brièvement, monsieur Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): On a related point of order, before Mr. Allmand flags the areas that are of concern to him, the minister made reference to some 35 statutes, I believe, that had exclusionary clauses in them. I wonder if the minister could table before a future meeting of the committee, hopefully the next meeting or the meeting after that, a list of what those statutes are and the relevant provisions. I think it may be helpful for the committee to have that. Also, in response to my question, the minister referred to tabling a list of Crown corporations which are not included here. I assume the minister did not mean just Crown corporations but understood that my request was for all government institutions which are not included in the schedule.

• 1735

Mr. Fox: That is very difficult. I do not have complete lists of all the institutions in which the government has the controlling interest. I suppose the government has the controlling interest in Canadair for instance or has some interest in de Havilland. It is not quite clear in my mind what it is. It is difficult for me to say . . .

Mr. Robinson (Burnaby): But surely the government must know what it has an interest in.

Mr. Fox: Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): I would hope.

Mr. Fox: I think the process was started by the past president of the Treasury Board when he looked at all the Crown corporations.

Mr. Beatty: We will give you our list.

The Chairman: Thank you. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, Mr. Minister, my particular concern is with the exemption for product testing. From my own personal experience as minister, I can recall on one occasion requesting product testing results from other departments for consumer products and was denied as a minister that information. As you know, many departments do product testing; the Department of National Defence tests clothing for use in a cold weather climate; face creams for cold weather and for hot weather. The Department of Public Works tests vehicles, and are now testing hydrogen vehicles. Supply and

[Translation]

disposé à rester pour que M. Allmand puisse poser des questions.

M. Allmand: Le ministre reviendra-t-il? Plusieurs fois je suppose.

Le président: Pour l'étude article par article.

M. Allmand: Je vois. Je voulais simplement lui signaler plusieurs articles qui me préoccupent. Je ne voudrais pas le faire à la hâte. Je puis lui en parler en privé, mais je voulais que ce soit consigné au procès-verbal.

The Chairman: So, if you want to mention the sections for which you have concerns or recommendations, it will be on the record.

Mr. Svend Robinson has asked to be recognized. Briefly, Mr. Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Avant que M. Allmand ne nous signale les domaines qui le préoccupent, le ministre a mentionné qu'environ 35 lois comprenaient des articles les excluant. Le ministre pourrait-il déposer à une prochaine séance du comité, la prochaine ou la suivante je l'espère, une liste de ces lois et des dispositions pertinentes. Cette liste serait utile au comité. Le ministre en réponse à ma question a parlé de déposer une liste des sociétés de la Couronne qui ne se trouvent pas incluses ici. Je suppose que le ministre ne voulait pas seulement parler des sociétés de la Couronne mais qu'il a compris que je demandais qu'on dépose la liste de toutes les institutions gouvernementales qui ne sont pas incluses dans l'annexe.

M. Fox: Ceci n'est pas facile car je ne dispose pas des listes complètes de toutes les institutions où le gouvernement dispose d'intérêts majoritaires. Je suppose que le gouvernement a une participation majoritaire dans Canadair par exemple et une participation d'intérêt dans la de Havilland mais je ne sais pas exactement de quoi il s'agit. Il m'est donc difficile de . . .

M. Robinson (Burnaby): Mais il n'y a pas de doute que le gouvernement doit savoir quelles sont ses participations dans ces institutions.

M. Fox: Oui.

M. Robinson (Burnaby): Je l'espère bien.

M. Fox: Je crois que tout ce processus a été lancé par l'ancien président du Conseil du Trésor lorsqu'il a fait l'étude des sociétés de la Couronne.

M. Beatty: Nous vous fournirons notre liste.

Le président: Merci. Mr. Allmand.

M. Allmand: Monsieur le président, monsieur le ministre, ce qui me préoccupe, c'est cette exemption au sujet des essais de produits. Je me souviens d'avoir demandé, lorsque j'étais ministre, les résultats de tests faits sur des produits de consommation pour les fournir à d'autres ministères et je me souviens qu'on m'avait refusé, alors que j'étais ministre, ce renseignement. Comme vous le savez, beaucoup de ministères font des essais de produits, ainsi le ministère de la Défense nationale fait des tests pour voir comment utiliser des vêtements dans des conditions de grand froid; ce ministère fait des expériences

[Texte]

Services does a lot of testing. What I am concerned about is in the exemption clause. I do not expect you to answer today but I will just note it for the present, and that is that the exemption can be taken advantage of if the head of the institution believes the results are misleading. If there was an appeal to the court on that, I am wondering how the court considers that the decision of the head with respect to what is misleading and what is not misleading can be judged. To me that is so very, very vague, I personally found that what was refused in the past was quite unreasonable.

Also, and it is an allied section, Schedule I, Clause 23, the head of a government institution can refuse information relating to testing procedures. Again, I have had experience with that. When we were testing baby car seats in the department that I was the minister of, and consumer organizations wanted to know the procedures whereby we tested those car seats because our tests ended up different from the American tests for the same seat, I wanted to make those testing procedures public. Finally I did, but it required an awful lot of arguing with officials and son on. So I do not know whether this was put in here in an attempt to refuse that kind of information to the public, but I would like information about that.

I have a final concern for today although some other things were raised by other members but, with respect to the fees, a matter raised by Mr. Robinson, it seems to me there is a significant differences between individuals or non-profit corporations and associations and commercial enterprises. A newspaper can deduct, or a detective agency or a retail credit agency or whatever can deduct for income tax purposes all those fees that they will pay to the government for that information. A non-profit corporation, charitable organization and an individual will not be able to do that and will have to pay the full costs. I would like you to look at this; it is a two-tier fees systems for profit as compared to non-profit individuals and groups. Is there some method whereby the individual will not be penalized, because there is great use by the commercial interests of this law? I will wait for the information, but I am interested in those sections in particular.

Mr. Fox: I will respond just very, very briefly. First of all in response to Mr. Robinson we will of course make those lists available. My hesitation was due to the fact that out of the Secretary of State Office we do not have complete control over that; there are a few consultations we would have to have with probably the President of the Treasury Board to be able to draw up a list. I do not have it at my fingertips at the moment.

[Traduction]

au sujet des produits comme des pommades pour le visage destinées à protéger du froid ou du chaud. Le ministère des Travaux publics expérimente avec les véhicules et actuellement avec des véhicules utilisant l'hydrogène. Le ministère des Approvisionnement et Services fait toutes sortes de tests. Ce qui me préoccupe donc, c'est cette exemption et je ne m'attends pas à ce que vous me donniez une réponse aujourd'hui. Je ferai remarquer que le directeur d'une institution peut profiter de cette exemption s'il croit que les résultats des tests pourraient être trompeurs. Je me demande, en cas d'appel interjeté auprès des tribunaux, comment ceux-ci jugeraient de la décision prise par le directeur comme quoi les tests peuvent être trompeurs. Il me semble que cette définition est très vague et que dans les cas où on a refusé dans le passé de fournir ces renseignements, on ne s'était pas montré raisonnable du tout.

Dans un article connexe, l'article 23 de l'Annexe I, il est indiqué que le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication du document se rapportant à des essais. A nouveau, dans ce cas, j'ai pu me rendre compte des difficultés qui existaient car nous étions alors en train d'expérimenter dans le ministère que je dirigeais des sièges d'auto pour bébés et des organisations de consommateur voulaient savoir comment nous procédions à ces essais car nous étions arrivés à des résultats différents des tests faits par les Américains pour les mêmes sièges et à l'époque, je voulais rendre publiques ces procédures d'expérimentation. Je me souviens que j'ai eu beaucoup de difficulté à convaincre les fonctionnaires en ce sens, aussi je me demande si on n'a pas mis cette stipulation ici pour essayer d'empêcher que l'on fournisse ce genre de renseignements au public; de toute façon, j'aimerais qu'on éclaircisse cette question.

Même si d'autres questions ont encore été soulevées par d'autres députés, je dirais en dernier lieu qu'au sujet des droits, questions soulevée par M. Robinson, il me semble qu'il faut établir une différence très importante entre les particuliers ou les sociétés à but non lucratif et les associations et les entreprises commerciales. En effet, une entreprise qui dirige la publication d'un quotidien ou une agence de détective ou une agence de crédit pour les ventes au détail, etc peut déduire de son impôt sur le revenu tous ces droits qu'elle verse au gouvernement pour obtenir ces renseignements. D'autre part, une société à but non lucratif, une organisation de charité ou un particulier devront payer la totalité des droits. J'aimerais que vous examiniez cette question car il s'agit d'Un système où les droits ne sont pas les mêmes dans les deux cas. N'y aurait-il pas un méthode qui permettrait d'éviter qu'on pénalise le particulier car cette loi sera grandement utilisée par les entreprises commerciales? J'attendrai que vous me fournissiez plus tard ces renseignements mais je m'intéresse de très près à ces articles.

M. Fox: Je vais répondre de façon très brève. Tout d'abord, pour répondre à la question soulevée par M. Robinson, naturellement nous fournirons ces listes. Si j'ai hésité c'est parce que, au bureau du Secrétariat d'État, nous n'avons pas un contrôle total sur cette affaire et il nous faudra consulter probablement le président du Conseil du Trésor avant de pouvoir établir une liste. Je n'a pas pour l'instant cette liste.

[Text]

So we would make both the lists you requested, the statutes that have exclusionary clauses plus the corporations or parliamentary or other bodies we feel are excluded from the purview of the legislation.

• 1740

A very short response to Mr. Allmand; he mentioned Clause 20 in Schedule I, I believe, on the question of product testing where the head of the institution believes on reasonable grounds the results are misleading. Here, if the committee felt we would be better off having an objective test subject to *de novo* review, I think following the hearings, whatever the results of those hearings are, we would be willing to consider that most seriously. It would then make the clause read something to the effect that the head of the institution believes the results are misleading; which makes it an objective case. Anyhow, we could turn it into an objective test and make it subject to *de novo* review, instead of having it on a reasonable grounds test, which is perhaps less satisfactory, as some members...

Mr. Robinson (Burnaby): Reasonable grounds is objective.

Mr. Fox: Well, all the minister has to show is that he had reasonable grounds to believe that, and there is no real *de novo* review; whereas if you simply say the results are misleading, then a judge could review the whole case. I do not think there is a question of ministerial responsibility involved here. In that case, the judge could make up his mind on whether the results are misleading or not. So there is a significant difference.

On the question of fees, I have a great deal of sympathy on the point you have raised. If you could find a workable way of doing it, we would consider it very seriously. Obviously there are a number of loopholes, because someone who is involved in a commercial enterprise could ask an individual to make the request for the information. But on the principle of it, I would have a great deal of sympathy for your suggestion.

Le président: Merci, monsieur Allmand. Merci, monsieur le ministre. Je veux donc vous remercier d'avoir dépassé le temps prévu de 40 minutes. J'ajourne donc les travaux à jeudi, le 5 mars, à 11 h 00, à la même salle 371, édifice de l'Ouest.

[Translation]

Donc, nous établirions les deux listes que vous demandez, les lois qui prévoient des articles d'exclusion et les sociétés ou organismes parlementaires et autres que nous pensons exclus dans l'application de cette loi.

Pour répondre rapidement à M. Allmand qui a mentionné l'article 20 de l'annexe 1, je crois, c'est-à-dire stipulation se rapportant au fait que le responsable d'une institution fédérale décidant qu'il a suffisamment de raisons pour refuser la communication de résultats d'examen qui à son avis sont trompeurs, je crois que si le comité préférerait que l'on établisse un texte objectif sujet à une nouvelle révision, je crois qu'à la suite des audiences tenues, quels qu'en soient les résultats, nous serions tous prêts à considérer cette proposition du comité. L'article alors indiquerait que la responsabilité d'une institution indique qu'il croit que les résultats de ces examens sont trompeurs et l'affaire prendrait un tour objectif. De toute façon, nous pourrions transformer cette façon de procéder en un texte objectif qui serait sujet à un nouvel examen au lieu de s'appuyer sur des raisons raisonnables, ce qui paraît moins satisfaisant pour certains députés...

M. Robinson (Burnaby): Des motifs raisonnables constituent quelque chose d'objectif.

M. Fox: tout ce que le ministre doit prouver pour l'instant, c'est qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'en effet les résultats sont trompeurs et dans ce cas, on ne fait pas de nouvelle révision de l'affaire. Mais, si vous indiquez simplement que les résultats sont trompeurs, alors un juge peut revoir toute l'affaire. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une question de responsabilité ministérielle dans ce cas. Le juge pourrait décider si les résultats sont oui ou non trompeurs, c'est là toute la différence.

Quant à la question des droits à payer, je comprends fort bien pourquoi vous avez soulevé cette question. Si vous pouvez nous proposer une solution pratique, nous l'étudierons de très près. Il n'y a pas de doute qu'il existe un certain nombre d'échappatoires car quelqu'un qui se trouve dans une entreprise commerciale pourrait demander à un particulier de faire la demande pour obtenir ces renseignements. Cependant, je suis très en faveur de ce que vous avez indiqué.

The Chairman: Thank you, Mr. Allmand. Thank you, Mr. Minister. I want to thank you for having stayed 40 minutes more than scheduled. the meeting is adjourned til 11:00 a.m., Thursday, March 5, in the same room 371, West Block.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Privy Council Office:

Mr. Robert Auger, Legislation and House Planning
Secretariat.

Du bureau du Conseil privé:

M. Robert Auger, secrétariat de la législation et de la
planification parlementaire.

From the Department of Justice:

Mr. Stephen Skelly, Senior Council (Public Law).

Du ministère de la Justice:

M. Stephen Skelly, avocat-conseil (Droit public).

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, March 5, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 16

Le jeudi 5 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand	Hnatyshyn
Bachand	Irwin
Baker (<i>Nepean-Carleton</i>)	Kilgour
Crosby (<i>Halifax West</i>)	Kushner
Hervieux-Payette (Mrs.)	Lachance

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

Lawrence	Nystrom
MacLellan	Robinson (<i>Burnaby</i>)
Marceau	Stollery
Masters	Vankoughnet—20

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, March 5, 1981:

Mr. Masters replaced Mr. Rossi;
Mr. Kushner replaced Mr. MacKay;
Mr. Crosby (*Halifax West*) replaced Mr. Beatty.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 5 mars 1981:

M. Masters remplace M. Rossi;
M. Kushner remplace M. MacKay;
M. Crosby (*Halifax-Ouest*) remplace M. Beatty.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 5, 1981
(18)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 11:12 o'clock a.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Bachand, Baker (*Nepean-Carleton*), Crosby (*Halifax West*), Dubois, Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. Hnatyshyn, Kushner, MacLellan, Marceau, Masters, Robinson (*Burnaby*) and Stollery.

Witnesses: From Access: A Canadian Committee for the Right to Public Information: Mr. J. Blakeney, President, Mr. James Feeley, Immediate Past President and Mr. Roland Gaudet, National Coordinator.

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses made a statement and answered questions.

On motion of Mr. Allmand:—*Ordered*,—That the brief submitted by Access: A Canadian Committee for the Right to Public Information be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*see Appendix "JLA-4"*).

At 12:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 MARS 1981
(18)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 11 h 12 sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Bachand, Baker (*Nepean-Carleton*), Crosby (*Halifax-Ouest*), Dubois, M^{me} Hervieux-Payette, MM. Hnatyshyn, Kushner, MacLellan, Marceau, Masters, Robinson (*Burnaby*) et Stollery.

Témoins: De Accès: Comité canadien pour le droit à l'information publique: M. J. Blakeney, président, M. James Feeley, président sortant et M. Roland Gaudet, coordonnateur national.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Sur motion de M. Allmand:—*Il est ordonné*,—Que le mémoire soumis par Accès: Comité canadien pour le droit à l'information publique, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*voir Appendice «JLA-4»*).

A 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 5 mars 1981

• 1113

[Text]

Le président: A l'ordre, messieurs. Nous allons ouvrir immédiatement la séance de ce matin. A l'ordre du jour, nous avons la reprise de l'étude du Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information, et nous reprenons, pour la forme, l'étude de l'article 1.

Article 1 Accès à l'information.

Comparaît ce matin, à titre de témoin, le groupe ACCÈS, c'est-à-dire le Comité canadien pour le droit à l'information publique. Je demanderais immédiatement à monsieur J. Blakeney, le président, de venir ici à la table, de même que monsieur James Feeley, président sortant, et monsieur Roland Gaudet, le coordonnateur national.

I think I will give 10 minutes to this group to make a résumé of their brief and to explain from some notes that they have. I have asked Mr. Blakeney if 10 minutes is enough time for them to do this and he thinks that that is all right.

Mr. Blakeney.

Mr. J. Blakeney (President, ACCESS (A Canadian Committee for the Right to Public Information)): Thank you very much, Mr. Chairman.

Our short presentation will be divided between myself and Mr. Feeley. Jim Feeley will go first and will give a short history of ACCESS and a description of what we do now. He will also present the results of a petition which we have circulated to interested groups and individuals and which calls for specific changes to Bill C-43. I will give a synopsis of our group's impressions of the bill and also a short synopsis of our recommendations for its improvement.

• 1115

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, I do not want to stop the proceedings, but I hope the committee will not feel itself bound by what I thought was an observation rather than a ruling of yours. I mean, if this takes more than 10 minutes, please proceed, because I think the activities of this organization are such that they should be given the opportunity for the fullest possible rapport with the committee, even to the point of perhaps having to come back another day if that should become necessary. We can deal with it.

Le président: Oui, monsieur Marceau.

M. Marceau: Monsieur le président, sur le même point soulevé par mon collègue, ce qu'il faut indiquer aux témoins, je pense, c'est qu'en général il leur est alloué environ une dizaine de minutes mais je ne crois pas qu'il soit question de les interrompre au moment de leur présentation. On voudrait leur demander, dans le but de nous donner l'occasion de présenter notre point de vue et de poser des questions de se limiter autant que possible à 10 minutes. C'est une simple suggestion pour nous permettre d'échanger un dialogue.

The Chairman: All right. Let us go, Mr. Feeley.

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 5, 1981

[Translation]

The Chairman: Order, gentlemen. I now call this morning's meeting to order. We are resuming our consideration of Bill C-43, an Act to enact the Access to Information Act, and we are officially continuing our study of Clause 1.

On Clause 1—Access to Information.

Our witnesses this morning are from Access, a Canadian Committee for the Right to Public Information. I would ask Mr. J. Blakeney, President, Mr. James Feeley, the outgoing President and Mr. Roland Gaudet, the national co-ordinator, to come forward.

Nous allons accorder au groupe dix minutes pour faire un résumé du mémoire et donner certaines explications à partir de notes. Consulté, M. Blakeney pense que dix minutes lui suffisent.

Monsieur Blakeney.

M. J. Blakeney (président, ACCÈS (Le Comité canadien pour le droit à l'information publique)): Merci beaucoup, monsieur le président.

M. Feeley et moi-même allons nous partager notre courte présentation. M. Jim Feeley a commencer par faire un bref historique d'ACCÈS en décrivant nos activités actuelles. Il va également présenter les résultats d'une pétition distribuée à des groupes et des personnes intéressés en faveur de changements précis au Bill C-43. Je vous résumerai les impressions de notre groupe sur le projet de loi et je vous donnerai également un bref aperçu de nos recommandations pour l'améliorer.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, je ne veux pas interrompre nos délibérations, mais j'espère que le Comité ne se sentira pas lié par ce que j'avais cru être non pas une décision de votre part mais bien une observation. Après tout, s'il vous faut plus de dix minutes, veuillez les prendre, car les activités de votre organisme sont telles que vous devez avoir l'occasion d'en rendre compte aussi complètement que possible aux membres du Comité, même si pour ce faire, il vous fallait revenir un autre jour. Nous pourrions vous accommoder.

The Chairman: Yes, Mr. Marceau.

Mr. Marceau: Mr. Chairman, on the same point raised by my colleague, it should be pointed out, I think, to the witnesses, that in general, we allow about 10 minutes. Nevertheless, it is not my intention to interrupt them during their presentation. We generally ask, in order to allow us time to present our point of view and to ask questions to limit themselves, as much as possible, to 10 minutes. It is only a suggestion aimed at allowing sufficient time for the ensuing dialogue.

Le président: Très bien, vous avez la parole, monsieur Feeley.

[Texte]

Mr. Feeley: Thank you. As you people well know, the freedom of information movement is a mixture of what we might call two streams: people who have the broad and general public interest at heart, and people who, for quite legitimate reasons, have some specific self-interest in promoting this.

From the broad point of view, we have many different groups, MPs and people from the public at large, who are interested in revitalizing democracy and they see this as one way of doing it. We have quite a number of public servants who also see this as a way of helping them do their job better, having been weighted down by some past traditions that cause them to be quite restricted in the way they can sometimes operate. We have people from the civil liberties groups who obviously have an interest in this area. We have people from the commercial area who have not moved forward too far in this field yet, but it would seem to us that in this information age, once the government begins to manage its information in a consistent and co-ordinated way, the commercial people will get interested in this because there probably will be eventually an industry developed and obviously that is to the advantage of Canada. Probably the fifth area that has an interest in this whole freedom of information movement is the different academic communities.

Now, within Canada as you well know, at the municipal level and the provincial and at the federal level, there has been a fair bit of activity. ACCESS—our group—is relatively small in two ways: we do not have a large budget and we do not have tens of thousands of direct members. We have two different kinds of members. We have individual members; citizens from across the country who joined because they are interested from a variety of perspectives, and we have national organizations generally, who join because they see it is to the advantage of democracy and sometimes they see it as an advantage to their constituency.

ACCESS has existed for several years. We produce news letters; we have made submissions to commissions; we have appeared at federal and provincial and municipal levels, helping organizations and helping governments work their way through this problem; we have held workshops. Recently, as John Blakney has stated, we have taken the six crucial recommendations out of our brief and started to circulate that to different groups in order to get their specific and directed attention and we will be bringing that back to the clerk of this committee so you will have it later.

We operate on the principle that the groups and the individuals concerned want to share their information and expertise. So, for instance, instead of our trying to get a large budget, we would go to one of our supporting organizations and they would permit us to use their printing facilities for a year; they might send out the newsletter for us—things like that. Now over-all, we are interested in attitudes and the spirit. Obviously, the law cannot solve everything and from our perspective it is crucial that the democracy move forward in a spirit of openness, and obviously we see the law as one way of having this happen.

[Traduction]

M. Feeley: Merci. Comme vous le savez tous fort bien, le mouvement pour la liberté de l'information comprend ce que j'appellerais deux courants: il y a ceux qui ont à cœur l'intérêt général du public et il y a ceux qui, pour des raisons tout à fait légitimes, ont des intérêts personnels précis à promouvoir.

Parmi les tenants du point de vue général, nous retrouvons de nombreux groupes, y compris les députés et le grand public qui souhaitent vivifier la démocratie et qui estiment que c'est là une façon de le faire. Un grand nombre de fonctionnaires y voient également une façon de mieux faire leur travail, puisque par le passé la tradition les gênait parfois dans leurs activités. Il y a des membres de groupes pour la liberté civile qui s'intéressent évidemment à ce sujet. Il y a ceux du secteur économique qui n'ont pas vraiment progressé beaucoup dans ce domaine jusqu'à présent, mais il nous semble qu'à l'ère de l'information, lorsque le gouvernement commencera à administrer son information d'une façon suivie et coordonnée, les milieux commerciaux s'y intéresseront puisque nous verrons probablement la naissance d'une industrie dans ce secteur ce qui, bien sûr, est à l'avantage du Canada. Le cinquième groupe à s'intéresser à tout ce mouvement pour la liberté de l'information est probablement constitué par les divers milieux universitaires.

Or, au Canada, comme vous le savez fort bien, au palier municipal, provincial et fédéral, il y a eu beaucoup d'activités. ACCÈS, notre groupe, est assez petit, de deux points de vue: notre budget n'est pas très considérable, et nous ne comptons pas des dizaines de milliers de membres à part entière. Nous avons en fait deux genres différents de membres. Il y a les membres individuels, des citoyens d'un peu partout au pays qui se sont joints à nous parce qu'ils s'intéressent au sujet sous différents angles, et il y a des organismes nationaux qui se joignent à notre organisme parce qu'ils y voient un avantage pour la démocratie et parfois même un avantage pour leurs propres membres.

ACCÈS existe depuis plusieurs années. Nous rédigeons des circulaires, nous présentons des mémoires à des commissions, nous avons comparu devant les instances fédérales, provinciales et municipales, aidant les organismes et les gouvernements à chercher des solutions à ce problème; nous organisons des ateliers. Récemment, comme l'a déclaré John Blakney, nous avons pris les six recommandations cruciales de notre mémoire et nous avons commencé à les distribuer aux divers groupes afin d'attirer leur attention précise et directe, et nous ferons parvenir les réactions que nous obtiendrons au greffier de ce Comité; vous les aurez donc plus tard.

Nous partons du principe que les groupes et les individus intéressés veulent partager leur information et leurs compétences. Par exemple, plutôt que de tenter d'obtenir un budget plus important, nous allons demander à un des organismes qui nous appuient qu'il nous permette d'utiliser ses installations d'imprimerie pendant un an; il pourrait par exemple diffuser notre circulaire pour nous, des choses du genre. Dans l'ensemble, nous nous intéressons aux attitudes et à l'esprit. Il est évident qu'une loi ne saurait résoudre tout, mais de notre point de vue, il est capital que la démocratie progresse dans un esprit d'ouverture et donc, évidemment, nous envisageons cette loi comme une façon d'y arriver.

[Text]

• 1120

We have here today with us our member organizations, Mr. Bauer from the Canadian Labour Congress we have Ross Mosher from the Canadian Teachers' Federation and we have Normand Fontaine from the Federation of Civil Liberties and Human Rights Association. In addition, there are three members of our executive with us. We have been working in this field for quite a few years. We have other members who were unable to be here today, but obviously if you think they could contribute anything specifically to your questions, we would be delighted to get hold of them; for instance, the Canadian Library Association, the Canadian Association of University Teachers. There are a wide-ranging number of organizations that we could help get you in touch with if you felt it to be of value.

Thank you, Mr. Chairman. I will turn it back.

Mr. Blakeney: Thank you, Mr. Chairman.

As Jim mentioned, we look at Bill C-43 primarily as a legal instrument to further the spirit of openness in government that we have been pursuing for many years. In that regard, I think we can say that Bill C-43 is not really a bad bill. We can all recognize that it has made, in fact, some improvements over the Conservative government Bill C-15 in the areas of clarification of access to machine readable records, the publication on a yearly basis of indexes and half-yearly updates to those indexes and the waiver of the Crown copyright on actual releases of information.

It is, however, a weak bill, a bill which will require extensive revision if it is to achieve the design purpose of significantly opening the doors to government. In some respects, in fact, it is a weaker bill than Bill C-15 was and here I am thinking of, for example, the right to remove potentially exemptable records descriptions from the public indices, an increase in bureaucratic discretion over access fee setting, watering down of the judicial review provisions and a substantially longer transition period to full effect of the legislation.

On page 5 of our submission to the committee, we have set out six key recommendations and it is this set of recommendations which forms the substance of the petition which a variety of individuals and corporate members of ACCESS have signed. We will be providing the committee with the final copy of this petition once all the responses are in. Perhaps to keep things short, I might just go through the key recommendations and give a short explanation of why we think they are so essential, and make some reference to where we develop our ideas on these recommendations more fully within our full submission.

Our first recommendation is that the right of access should extend to all government institutions except those expressly exempted by Parliament. We cannot understand why, for

[Translation]

Nous avons avec nous aujourd'hui des représentants de nos organismes membres; M. Bauer, du Congrès du travail du Canada, M. Ross Mosher, de la Fédération canadienne des enseignants, M. Normand Fontaine, de la Fédération des libertés civiles et de l'Association des droits de la personne. En outre, nous avons ici trois membres de notre conseil d'administration. Nous travaillons dans ce domaine depuis déjà plusieurs années. Nous avons d'autres membres qui ne pouvaient être présents aujourd'hui, mais il est évident que si vous croyez qu'ils peuvent répondre à des questions précises, nous serions enchantés de communiquer avec eux; par exemple, il y a l'Association canadienne des bibliothèques, ainsi que l'Association canadienne des professeurs d'université. Nous pourrions vous aider à communiquer avec toute une gamme d'organismes, si vous le jugez opportun.

Merci, monsieur le président. Je vais céder la parole.

M. Blakeney: Merci, monsieur le président.

Comme l'a mentionné Jim, nous envisageons le bill C-43 surtout comme instrument juridique permettant de promouvoir l'esprit d'ouverture au gouvernement que nous recherchons depuis de nombreuses années. A cet égard, je crois pouvoir affirmer que le bill C-43 n'est pas vraiment un mauvais projet de loi. Nous pouvons tous nous rendre compte qu'il y a en fait quelques améliorations comparé au projet du gouvernement conservateur, le bill C-15, en ce qui concerne l'accès aux dossiers ordinolingués, à fiches, la publication annuelle des index et semestrielle des mises à jour et l'abandon des droits d'auteur de la Couronne lors de la publication de l'information.

Toutefois, il s'agit d'un projet de loi faible, qu'il faudra remanier en profondeur si nous voulons réaliser l'objectif avoué, c'est-à-dire ouvrir dans une grande mesure les portes gouvernementales. A certains égards, en fait, le projet de loi est plus faible que le bill C-15, et je pense ici, par exemple, au droit qui est accordé de retirer des dossiers descriptifs qui pourraient éventuellement être exemptés des indices publics, à la discrétion bureaucratique accrue en matière de droits à verser pour avoir accès à l'information, à l'édulcoration des dispositions sur les révisions judiciaires et à une période de transition beaucoup plus longue avant l'entrée en vigueur complète de la loi.

A la page 5 de notre mémoire, on trouve nos six recommandations principales, recommandations qui constituent le fond de la pétition qu'ont signée un grand nombre d'individus et de membres d'ACCESS. Nous fournissons au Comité la copie finale de cette pétition une fois que nous aurons toutes les réponses. Pour accélérer les choses, je pourrais peut-être simplement vous donner les recommandations principales et vous expliquer brièvement pourquoi, à notre avis, elles sont si essentielles, tout en vous expliquant où se trouvent expliquées d'une façon plus détaillée nos idées, dans le mémoire.

Notre première recommandation est la suivante: que le droit d'accès à l'information devrait s'appliquer à toutes les institutions fédérales, sauf les exemptions prévues par le Parlement.

[Texte]

example, instruments of government policy such as the Canadian Egg Marketing Agency, CBC of Petro-Canada are necessarily exempted from this legislation. We want the government to explain precisely why. I think their explanation should be before Parliament. I think Parliament should have a full vote on whether specific agencies of the government should be exempted or not. Right now you are not in unless you are covered in a schedule. I think the whole process here should be reversed.

The second major recommendation is that the information commissioner should be empowered to ensure that the public indexing system truly facilitates efficient access to government records. On pages nine and ten of our brief we propose a scheme to avoid the present Catch-22 situation in the bill whereby if the government thinks that it should not try to get the information, they will not put a description of the information in the public index. We proposed a vetting function for the information commissioner to ensure that, to some extent, a perhaps more general description of classes of information over which a disclosure dispute may arise is put in the actual public index.

• 1125

Our third major recommendation is that the act must not give the green light to charging access fees which amount to a hidden barrier to government information.

We have proposed that in the event of disputes over access fees the information commissioner have power to arbitrate, that he resolve exactly what fee should be charged. We have also proposed that the information commissioner should have ultimate approval over fee schedules that become part of the regulations under the act. Also we have proposed that there be waiver guidelines, similar to those proposed by the Canadian Bar Association, to waive fees entirely where disclosure is in the public interest and the applicant just does not have the funds to get at the information.

We are particularly concerned that the bill has created a bureaucratic discretion over the decision as to what kind of review and search fee should be charged. Under Bill C-15 there would be no bureaucratic discretion, these search and review fees would be set by regulation. We are also simply concerned with the fact that review fees can be charged to the applicant. In principle, it seems unfair for the applicant to do the government's work, and we have noted that where highly contentious information is being sought by an applicant, those are precisely the cases where the review fee could be the highest. In other words, this possibility of a high review fee could present an additional barrier for applicants who want to get particularly contentious information.

Our fourth major recommendation is that all exemptions must be governed by a test which specifies the public harm

[Traduction]

Nous n'arrivons pas à comprendre pourquoi, par exemple, des instruments de la politique gouvernementale, tels que l'Office canadien de commercialisation des œufs, Radio-Canada ou Petro-Canada, sont nécessairement exemptés en vertu des dispositions de ce projet de loi. Nous voulons que le gouvernement nous explique exactement pourquoi et ce, devant le Parlement. À mon avis, le Parlement devrait disposer de la possibilité de voter pour décider si un organisme précis du gouvernement doit ou non être exempté. À l'heure actuelle, à moins de figurer à l'annexe, vous n'êtes pas inclus. Je crois qu'il faudrait revoir tout le processus à ce sujet.

La deuxième recommandation principale est que le commissaire à l'information devra avoir le pouvoir d'assurer que le système public d'indexation facilite vraiment l'accès du public aux documents du gouvernement. Aux pages 9 et 10 de notre mémoire, nous proposons une façon d'éviter la situation impossible actuelle recommandant au gouvernement s'il estime que le public ne devrait pas tenter d'obtenir de l'information que celle-ci ne soit pas décrite dans l'index public. Nous proposons que le commissaire à l'information joue un rôle de triage afin de s'assurer, jusqu'à un certain point, qu'une description peut-être plus générale des types d'information qui pourraient engendrer un litige quant à leur divulgation figurera à l'index public.

Notre troisième recommandation vise à ce que la loi ne permette pas d'imposer des frais pour l'accès à l'information qui constitueraient un obstacle caché à l'information gouvernementale.

Nous proposons que dans l'éventualité d'un litige au sujet des frais pour l'accès à l'information, le commissaire à l'information ait compétence d'arbitre, qu'il puisse décider exactement quels devraient être les frais. Nous proposons également que le commissaire à l'information détienne le mot final sur les barèmes de frais qui seront adoptés dans le cadre des règlements en vertu de la loi. Nous proposons également qu'il existe des directives semblables à celles proposées par l'Association du Barreau canadien visant à abolir les frais lorsque la divulgation est de l'intérêt public ou que le demandeur n'a pas l'argent nécessaire pour obtenir l'information.

Nous sommes particulièrement inquiets du fait que le projet de loi accorde une discrétion bureaucratique quant au montant des frais de révision et de communication. En vertu du bill C-15, il n'y aurait eu aucune discrétion bureaucratique, puisque c'est par règlement que les frais de révision et de communication étaient fixés. Nous nous inquiétons également du fait qu'un requérant doit payer des frais de communication. En principe, il semble injuste qu'on demande à un requérant de faire le travail du gouvernement et comme nous le faisons remarquer, c'est justement dans le cas d'informations très controversées que les frais de communication pourraient être les plus élevés. En d'autres termes, cette possibilité que les frais de communication soient plus élevés peut ajouter un obstacle supplémentaire dans le cas de ceux qui désirent obtenir une information particulièrement controversée.

Notre quatrième recommandation demande que toutes les exemptions reposent sur des critères servant à justifier le refus

[Text]

which justifies the government refusal to disclose. In this regard, we are looking at several exemptions that must have a harm test. They include Schedule I Clause 18.(a), the exemption for supposedly valuable information, and Schedule I Clause 18.(b), the exemption for information which creates a benefit. In both cases we do not understand how a public harm can be created by the release of valuable or beneficial information.

With respect to Schedule I Clause 20.(1)(b), the provision of confidential information, we see that the government has created a virtual carte blanche to third parties to forestall any public access to information used by third parties, for example, in lobbying government to obtain a benefit.

We are also concerned again about Schedule I Clause 20.(2), which has been essentially reproduced from Bill C-15, relating to product and environmental tests, and cannot understand why a bureaucratic decision that the results may be misleading in some way should frustrate access. I think the simple solution here is, if the government considers that there may be a misleading element in a product or environmental test, that it should explain why at the time of release. The public forum . . .

Mr. Hnatyshyn: It might be hazardous to your health, or something like that.

Mr. Blakeney: Exactly. The public forum should judge whether the bureaucrats are right in thinking the test is misleading. It should not be left up to the bureaucrats.

We have additional concerns with respect to Schedule I Clause 21.(2), on information about Cabinet documents, and can foresee that this exemption could be used to frustrate access to factual information that somehow finds its way into an appendix to a Cabinet document or into a background note on the Cabinet document itself.

Lastly, we see that Schedule I Clause 22.(1)(a), on advice and recommendations, is very broad; in fact, almost anything, apart from a pure statement of fact, could conceivably be called advice or a recommendation to government. We would expect that this committee should recommend a careful redrafting of that clause to get exactly what I think the government is after here, and that is to exclude pure advice to the ultimate government decision maker.

Just to deal quickly now with the last two key recommendations: We have stated, fifthly, that the tests for judicial overriding of government refusals to disclose must be clarified to avoid the possibility of a narrow interpretation which avoids de novo review and employs a subjective, rather than an objective, test of the reasons for the refusal. Again, we are looking at Schedule I Clause 51 of the bill, which has been subject to some discussion already. We would like the government to explain more fully why it has watered down judicial review for certain kinds of information.

[Translation]

du gouvernement de divulguer de l'information en fonction de l'intérêt public. A cet égard, nous considérons les exemptions qui doivent absolument être modifiées. Il s'agit de l'article 18.(a), Annexe I, l'exemption pour information réputée importante, et toujours à l'Annexe I, l'article 18.(b), l'exemption visant les renseignements apportant des avantages. Dans les deux cas, nous n'arrivons pas à comprendre comment le public pourrait souffrir à cause de la divulgation, soit de renseignements ayant une valeur importante ou de renseignements apportant des avantages.

Quant à l'article 20.(1)(b) de l'Annexe I, la disposition sur les renseignements de tiers de nature confidentielle, nous estimons que le gouvernement accorde, à toutes fins pratiques, carte blanche aux tierces parties leur permettant de retarder tout accès du public à l'information utilisée par un tiers, par exemple dans le cas des tentatives d'influencer la politique gouvernementale pour obtenir des avantages.

Nous sommes également préoccupés par l'article 20.(2) de l'Annexe I qui est tiré presque textuellement du Bill C-15 et qui porte sur les essais de produits et les essais d'environnement; nous n'arrivons pas à comprendre comment l'administration peut décider que les résultats pourraient induire le public en erreur, donc en refuser la divulgation. Il suffirait tout simplement, si le gouvernement estime que l'essai de produits ou l'essai d'environnement peut induire en erreur, d'expliquer pourquoi lors de la publication de l'information. Le public . . .

M. Hnatyshyn: Cela pourrait porter préjudice à votre santé, quelque chose du genre.

M. Blakeney: Exactement. C'est au public de décider si les bureaucrates ont raison lorsqu'ils disent que l'essai pourrait induire en erreur. On ne doit pas laisser la chose tout simplement aux bureaucrates.

Nous avons également des inquiétudes au sujet de l'article 21.(2) de l'Annexe I, renseignements sur les documents du Cabinet, car nous prévoyons que ce genre d'exemption pourrait gêner l'accès à des renseignements factuels qui se retrouvent parfois en annexe à un document du Cabinet ou même comme note dans un tel document.

Enfin, nous estimons que l'article 22.1(1)(a) de l'Annexe I, sur les propositions ou les recommandations, est très vaste; en fait, presque tout, sauf une déclaration de fait, pourrait s'appeler une proposition ou une recommandation au gouvernement. Nous osons espérer que le Comité recommandera un remaniement attentif de cet article afin qu'on y dise exactement ce que le gouvernement recherche ici, c'est-à-dire exclure les propositions en matière de prise de décision par le gouvernement.

Pour parler rapidement des deux dernières recommandations principales, nous déclarons en cinquième lieu que les critères de la révision judiciaire des refus par le gouvernement de divulguer des informations doivent être précisés afin d'empêcher une interprétation étroite qui éliminerait un examen de la question et ferait appel à des méthodes subjectives pour l'étude des raisons à l'origine du refus. Il s'agit ici de l'article 51 de l'Annexe I lequel a déjà fait l'objet d'une discussion. Nous aimerions que le gouvernement explique d'une façon plus détaillée pourquoi il a édulcoré le processus de révision judiciaire dans le cas de certaines informations.

[Texte]

• 1130

We would also like some clarification of the words, "entitled to refuse to disclose", which appears in Clause 50 of Schedule I. I think a simple redrafting would clarify the intention of the minister. He has already gone on record in the House as saying this is full judicial review and the courts can overturn a decision of the government where they think the government is wrong. I think a simple redrafting can cover that point easily.

We are also concerned about the onus in Clause 49 of Schedule I. We think it is a disappearing onus. So far it only requires the government to establish that it may refuse to disclose, rather than establish that it was right. We think that onus test should be amended to delete "may" and leave "must".

Finally, a simple and quick point. All records should be subject to the proposed act upon its coming into force. You will recall that Bill C-15 would have had a one-year since Bill C-15 first came before Parliament. It is our understanding that the wheels of bureaucracy have continued to grind on this problem and that information systems can be implemented expeditiously to bring all government records under the proposed act very quickly. We are therefore requesting that all records should be immediately subject to the proposed act, rather than the staged delay period applying, as is presently proposed by the government.

I might add, with me also is Roland Gaudet, who is prepared to respond to any questions from the francophone members here in the other official language.

Thank you very much.

Le président: Merci, monsieur Blakney. Dois-je comprendre que M. Gaudet n'a rien à ajouter pour le moment, ce sera juste à la période des questions?

M. Roland Gaudet (coordinateur national, ACCÈS—Comité canadien pour le droit à l'information publique): Pas pour l'instant.

Le président: D'accord. Alors, monsieur Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Thank you very much, Mr. Chairman.

First of all, let me thank you, Mr. Blakney, Mr. Feeley, and Mr. Gaudet, for coming here today. Let me say at the outset that I think this is one of the most helpful and comprehensive briefs I have received on the new ground we are charting—comprehensive and detailed. I believe it will be extremely helpful to the committee. Unlike many briefs we receive from time to time, generally in Parliament, it is going to be very helpful in the drafting stage, because it has been quite specific; and that is the unusual feature of it. I commend you for that. When we get to the clause-by-clause and we get to considering amendments, I find myself in general agreement with the

[Traduction]

Nous aimerions également que l'expression «entitled to refuse to disclose» qui se trouve dans le texte anglais de l'article 50 de l'Annexe I soit clarifiée. Je crois qu'il suffirait de reformuler simplement l'article pour préciser les intentions du ministre. Il a déjà dit publiquement à la Chambre qu'il s'agit d'un contrôle judiciaire complet, et que les tribunaux peuvent renverser une décision gouvernementale lorsqu'ils croient que le gouvernement a tort. Je crois qu'une simple reformulation de l'article pourrait facilement régler ce problème.

Nous nous préoccupons également de la question de la charge de la preuve qu'on trouve à l'article 49 de l'Annexe I. Nous croyons qu'il s'agit d'une annulation de la charge de la preuve. Actuellement, le gouvernement n'a aucune obligation autre que celle d'établir qu'il peut refuser la communication, et non d'établir qu'il a raison. Nous croyons que le texte anglais de cet article traitant de la charge de la preuve devrait être modifié en supprimant le mot «may» pour laisser le mot «must».

Finalement, une dernière brève remarque. Tout document devrait être régi par ce projet de loi lorsqu'il entre en vigueur. Vous vous souviendrez que le bill C-15 prévoyait un an de délai. Il s'est écoulé beaucoup plus d'un an depuis la présentation initiale du bill C-15 au Parlement. Nous croyons comprendre que l'administration a continué à se préparer à faire face à ce problème et que les systèmes d'information pourraient être très rapidement modifiés afin que tous les documents du gouvernement soient régis par ce projet de loi. Nous demandons donc que tout document soit régi immédiatement par ce projet de loi, et qu'on ne permette pas une période de rodage comme le propose actuellement le gouvernement.

J'aimerais ajouter que je suis accompagné de M. Roland Gaudet, qui est prêt à répondre aux questions des députés francophones dans l'autre langue officielle.

Merci beaucoup.

The Chairman: Thank you, Mr. Blakney. Am I to understand that Mr. Gaudet has nothing to add for the moment, but will be available for questioning?

Mr. Roland Gaudet (National Co-ordinator, ACCESS—A Canadian Committee for the Right to Public Information): Nothing for the moment.

The Chairman: Fine. Go ahead, Mr. Baker.

M. Baker (Nepean-Carleton): Merci beaucoup, monsieur le président.

Premièrement, j'aimerais remercier MM. Blakney, Feeley et Gaudet d'être venus aujourd'hui. J'aimerais commencer en disant qu'à mon avis ce mémoire est parmi les plus utiles, les plus complets et les plus détaillés que nous ayons reçus au sujet de ce nouveau domaine que nous étudions. Je crois que ce mémoire sera extrêmement utile aux membres du Comité. Contrairement à beaucoup de mémoires que nous recevons de temps à autre, surtout au Parlement, celui-ci nous sera très utile à l'étape de la rédaction, parce qu'il est très précis: c'est cet aspect du mémoire qui sort de l'ordinaire. Je vous en félicite. Lorsque nous en arriverons à l'étude article par article,

[Text]

brief. You are not surprised by that, I am sure. Where I am going to question you . . .

Mr. Allmand: Mr. Chairman, on a point of order.

The Chairman: Yes.

Mr. Allmand: I was wondering, in view of what Mr. Baker has said—and I agree with it—if we could not affix the entire brief to the Minutes of today's meeting.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I certainly have no objections to that.

Mr. Allmand: I think it is an important brief and it should be in the record of the meeting.

Le président: D'accord?

M. Marceau: D'accord.

Le président: Alors, si les membres du Comité sont tous d'accord, nous annexerons aux comptes rendus du Comité le mémoire soumis par le groupe ACCESS.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Thank you. I do not want to waste time, because other members want to deal with it and there may be some question about parts of the brief. I want to deal directly with the brief, and specifically with the recommendations on page 5.

You say:

The right of access should extend to all government institutions except those expressly exempted by Parliament.

You criticized in your submission, on paper and orally here this morning, the whole approach. You want it to be turned around; and I agree with that. When I was dealing with this subject as a minister, some very forceful arguments were put to me that certain institutions—assuming we could turn the process around and list all the organizations except some, very forceful arguments were put to me as a minister, and put to the government, by the public service, in particular the public servants who helped me, that certain organizations by their nature, the nature of their work, should be out of it; organizations which had a commercial overtone. They were Crown corporations which were competing with private organizations or organizations in the private sector, or they had certain specific information that might transect into areas that would be otherwise exempt. A host of reasons; I do not think I have to detail them to you.

• 1135

What is your comment on that? Let us suppose you are dealing with the Canadian Broadcasting Corporation, which competes with Global Television, which competes with CTV. They happen to be one of the ones that are exempt. The argument we are going to get from the department, because at some time the department or the minister is going to be answering this, is that by their nature and by their work there

[Translation]

avec l'étude des amendements proposés, je crois qu'en général je pourrais être d'accord avec le contenu de ce mémoire. Je suis sûr que vous n'en êtes pas surpris. Je voulais vous poser des questions . . .

M. Allmand: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Oui.

M. Allmand: Étant donné ce que vient de dire M. Baker—et je suis d'accord avec lui—je me demande si nous ne pourrions annexer le mémoire en entier au procès-verbal de notre réunion d'aujourd'hui.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je ne m'y oppose certainement pas.

M. Allmand: Je crois qu'il s'agit d'un mémoire important qui devrait figurer au procès-verbal de la réunion.

The Chairman: Agreed?

Mr. Marceau: Agreed.

The Chairman: So if all the committee members are agreed, we will append the brief submitted by ACCESS to the minutes of the meeting.

M. Baker (Nepean-Carleton): Merci. Je ne veux pas gaspiller de temps, car il y a d'autres députés qui aimeraient en discuter et peut-être poser des questions sur certaines parties de votre mémoire. J'aimerais parler directement du mémoire et précisément des recommandations qui se trouvent aux pages 4 et 5.

Vous dites:

Le droit d'accès devrait s'appliquer à toutes les institutions fédérales, sauf les exceptions prévues par le Parlement.

Vous avez critiqué toute cette approche, dans votre mémoire et votre exposé de ce matin. Vous voulez que ce soit changé, et je suis d'accord avec vous. Lorsque j'ai traité de cette question à titre de ministre, on m'a présenté certains arguments très convaincants, à savoir que certains arguments très convaincants, à savoir que certaines institutions—prenant pour acquis que nous pourrions renverser le processus et faire une liste de tous les organismes, sauf quelques-uns . . . des arguments très convaincants donc, m'ont été présentés à titre de ministre ainsi qu'au gouvernement par la Fonction publique, en particulier par les fonctionnaires qui m'ont aidé, à savoir que certains organismes devraient être exclus à cause de leur nature et de leur travail; il s'agissait d'organismes à vocation commerciale. Il s'agissait de sociétés de la Couronne qui faisaient concurrence à des organismes privés ou qui avaient des renseignements précis qui pourraient chevaucher d'autres domaines qui normalement seraient exclus. Il y avait une foule de raisons; je ne crois pas qu'il soit nécessaire de vous les expliquer en détail.

Que diriez-vous à ce sujet-là? Prenons l'exemple de Radio-Canada, qui fait concurrence à Global Television et au réseau CTV. Il s'agit d'une société exclue. A un moment donné, le ministre ou le ministère devra expliquer cela, et on va nous dire que la nature de la société et le travail accompli par la société fait en sorte qu'il serait injuste et inapproprié que

[Texte]

are certain things that it would be unfair and inappropriate for them to be known outside. What would be your answer to that, because we are going to have to answer that.

Mr. Blakeney: Certainly some institutions of government are entirely commercial in their activities. Our principal point with respect to Clause 3 of Schedule I as it presently stands is that Parliament is not given a real opportunity to address, on a case-by-case basis, whether a particular institution should be in or out of the act. Parliament is presently presented with a schedule that says only these institutions are to be left in. I think you should call upon the minister, in Parliament or in this committee, to give specific reasons why each institution that is not in the proposed act was kept out. Undoubtedly you may be persuaded that a number of institutions, perhaps the CBC, should be out, but to date we just do not have any rationalization for that. Undoubtedly you were given reasons, but the public has not been given reasons why they have been kept out.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): And is it your case then that, by reversing the process and including at the outset as large a number as possible, you limit the applications of arguments, in the sense that you present Parliament with the question as to whether or not certain organizations should be left out?

Mr. Blakeney: That is it. As it stands, it seems to be a fait accompli. The government has decided and there does not seem to be any chance for further debate.

I would just like to add one further concern that we have on that. It is perhaps a technical concern. Under the present approach, I would like members of the committee perhaps to ask representatives of the government what happens when an institution changes its name and merges with another institution that was outside the act to begin with. It seems that presently you have to go back to Parliament and get an amendment to the schedule every time there is a name change or a reorganization of government, which does not seem to make much sense.

The Chairman: Yes, Mr. Feeley.

Mr. Feeley: Just to mention a slightly different thrust than John's, if we take the CBC as an example, we recognize that they are, in a certain fashion, competing in the marketplace. In another fashion, we recognize that a large amount of federal money, Canadian taxpayers' money, is being used to support this institution to accomplish what amounts to national objectives. It might be possible to include, without defining it too specifically, a phrase that could say, "for these types of institutions, information which, when revealed, would harm the institution or hinder it in accomplishing its objectives." That would still permit the spirit to be followed without violating the thrust they are trying to implement.

So just as we say that with the Government of Canada there are certain exceptions which, in the national interest, we just should not release, so for certain of these institutions that the government funds in whole or to a great extent, the entire Parliament may say, "We would like to get a basic right for the citizen to access this information."

[Traduction]

certaines choses se sachent à l'extérieur. Quelle serait votre réponse, car nous serions obligés d'y répondre.

M. Blakeney: Évidemment, certains organismes publics ont des activités entièrement commerciales. Ce que nous reprochons à l'article 3 de l'Annexe I, à l'heure actuelle, est le fait que le Parlement n'a pas l'occasion d'étudier le cas de chaque organisme pour savoir s'il devrait être inclus ou non. On présente maintenant au Parlement une annexe disant tout simplement que ces institutions doivent être incluses. Je crois que vous devriez demander au ministre, au Parlement ou à ce Comité, de donner des raisons précises pour avoir exclu tout organisme qui n'est pas inclus dans ce projet de loi. Il est certain qu'on vous convaincra que certains organismes, comme peut-être la Société Radio-Canada, devraient être exclus, mais jusqu'à présent, ces exclusions n'ont pas été justifiées. On vous a peut-être donné des raisons à vous, mais pas au public.

M. Baker (Nepean-Carleton): Et vous prétendez donc qu'en reversant le processus pour inclure au départ autant d'organismes que possible, vous limitez les possibilités d'arguments, du fait que vous laissez le Parlement trancher la question de savoir si certains organismes devraient être exclus ou non?

M. Blakeney: C'est cela. Dans le projet de loi actuel, cela semble être un fait accompli. Le gouvernement a pris sa décision, et il ne semble pas y avoir d'autre possibilité de discussion.

J'aimerais ajouter une autre préoccupation que nous avons à ce sujet. Il s'agit peut-être d'une préoccupation d'ordre technique. J'aimerais que les membres du Comité demandent aux représentants du gouvernement ce que donnerait le processus actuel si un organisme changeait de nom pour se fondre avec un autre déjà exclu de la loi. Il me semble qu'avec le système actuel, il serait nécessaire de retourner au Parlement pour demander une modification de l'annexe chaque fois qu'il y a un changement de titre ou une réorganisation du gouvernement, et cela ne me semble pas très raisonnable.

Le président: Oui, monsieur Feeley.

M. Feeley: Je voulais parler d'un aspect un peu différent de celui mentionné par John. Prenons par exemple la Société Radio-Canada; nous reconnaissons le fait que dans une certaine mesure, cette société fait de la concurrence sur le marché. Nous reconnaissons également que d'une autre façon, beaucoup d'argent fédéral, d'argent venant des contribuables canadiens, est utilisé pour l'appuyer afin qu'elle atteigne des objectifs qu'on pourrait qualifier de nationaux. Sans être trop précis, il serait peut-être possible d'inclure une phrase disant par exemple, «tout renseignement dont la divulgation pourrait nuire à ce genre d'organisme ou l'empêcher de réaliser ses objectifs...». De cette façon, il serait possible de respecter l'esprit de la loi sans aller à l'encontre des objectifs visés.

Nous disons qu'il y a certaines exceptions au niveau du gouvernement du Canada, des choses qui ne devraient pas être communiquées pour des raisons d'intérêts national. Nous disons également que pour certains de ces organismes financés en entier ou en grande partie par le gouvernement, le Parle-

[Text]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Not only are you saying all information should be releaseable, subject to certain exemption, you are also saying the committee should be aware, Parliament should be aware, the public should be aware of all of the organizations in government; and they should be examined, having regard to their function and duty within the structure of government, as to whether they are exempt.

Does that sum up your basic position?

Mr. Feeley: Right.

M. Gaudet: Est-ce que je pourrais ajouter quelque chose?

Le président: Oui, M. Gaudet, s'il vous plaît.

• 1140

M. Gaudet: A l'article 20, «Renseignements de tiers», il est déjà prévu que le tiers peut voir à empêcher la divulgation de documents contenant:

c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

Si c'est la question qui vous inquiète, je pense que le texte actuel contient déjà des garanties à cet effet et si vous parlez d'organismes ou d'organisations qui sont de nature compétitive ou dont les travaux dans certains domaines seraient exemptés dans la loi, il y a déjà la protection des renseignements de tiers qui est incluse dans la loi. On se demande justement, et c'est mentionné dans notre mémoire, si ce n'est pas déjà suffisant pour tenir compte de ces exceptions-là.

Le président: Monsieur Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): In answer to Mr. Gaudet, I would have to say yes, I felt it would, which really goes to reinforce, I put it to you that way, the shifting of the thrust, the thrust being to disclose all the organizations and then chop them off if there is some good reason. I think you emphasize that.

What would you think about—if I may just go to the one other area that concerns me in this round in any event—the addition of that subjective test of whether or not it is reasonable for documents to be released? The doctrine of reasonableness is thrust into play in this bill, Bill C-43, as compared to Bill C-15.

Mr. Blakeney: I think the effect at the time of judicial review would be severely to curtail the scope of the court's enquiry, regardless of what other powers of search for documents or records are given to the court, because the court, under Clause 51, would appear to have before it only an issue of the reasonableness of the head of the institution himself. Frankly, I think if the judicial review procedure is to have public credibility, the rightness and wrongness of the decision to refuse to disclose must be before the courts, not just whether the fellow representing government sounds reasonable and is sincere in his beliefs.

[Translation]

ment entier pourrait dire que les citoyens doivent avoir un droit fondamental d'accès à cette information.

M. Baker (Nepean-Carleton): Vous dites non seulement que toute information devrait être communicable, avec certaines exemptions, mais également que le Comité, le Parlement et le public devraient être au courant de tout ce qui touche les organismes fédéraux; on devrait en étudier les fonctions et le rôle dans la structure du gouvernement afin de déterminer s'ils devraient être exclus.

Est-ce que cela résume l'essentiel de votre position?

M. Feeley: Oui.

Mr. Gaudet: May I add something here?

The Chairman: Yes, Mr. Gaudet, go ahead.

Mr. Gaudet: In Section 20, “Third Party Information”, it is already provided that a third party can prevent the release of records containing:

(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party;

If that is what worries you, I think that the present text already includes such guarantees. And if you are referring to organizations or agencies of a competitive nature or whose activities in certain areas would be exempt from the Act, the protection of third party information is already included in the Act. As mentioned in our brief, we wondered whether that was not already enough to deal with those exceptions.

The Chairman: Mr. Baker.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je dois répondre à M. Gaudet par l'affirmative, à savoir qu'à mon avis, cela suffit. Cela renforce, si je puis m'exprimer ainsi, le déplacement de l'accentuation en vue d'inclure toutes les organisations et de les exclure ensuite s'il y a une bonne raison. Je crois que vous avez insisté là-dessus.

J'aimerais passer maintenant à un autre domaine qui me préoccupe. Que pensez-vous du rajout d'un test subjectif du bien-fondé de divulguer des documents? Cette doctrine entre en jeu dans le bill C-43, comparé au bill C-15.

M. Blakeney: Je crois qu'au niveau du contrôle judiciaire, l'effet serait une réduction importante de l'étendue de l'enquête du tribunal, quels que soient les autres pouvoirs de perquisition de documents donnés au tribunal; en vertu de l'article 51, le tribunal semblerait être saisi uniquement de la question de l'aspect raisonnable du chef de l'organisme. En toute franchise, pour que cette procédure de contrôle judiciaire ait une certaine crédibilité auprès du public, je crois que les tribunaux devraient pouvoir juger de l'acceptabilité de la décision de refuser de divulguer, et non seulement du caractère raisonnable et de la sincérité du représentant du gouvernement.

[*Texte*]

Mr. Baker (Nepean-Carleton): One last question and perhaps it can be answered with equal brevity. You have examined the section of the bill that requires examination by Parliament over a period of time. You did not touch on it as one of the things that concerned you in the five recommendations. Do you have any comment on the changes in that section from Bill C-15?

Mr. Blakeney: It disturbs us that the three-year mandatory review has been removed. I think that would have provided a very good focus for evaluation of the bill after a reasonable period of time. As it presently stands, there is some requirement for a periodic review, but I feel the energies would be better spent if a particular deadline or sunset provision were in the bill. Attention of all interested parties would then be aimed at a specific point in time and would not be dissipated by constant parliamentary appearances or possibilities of review at various six-month intervals, perhaps. We would prefer to see the three-year mandatory review put back in the legislation.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Thank you very much.

The Chairman: Thank you. Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. I, too, would like to thank Messrs. Blakney, Feeley and Gaudet for their excellent brief and to acknowledge unabashedly the assistance I have been able to receive from these gentlemen and from the organization in approaching this particular legislation. It has been of great assistance to me in analysing the bill carefully.

I have a number of questions, some arising from the same sorts of areas Mr. Baker touched on and a couple of other areas as well. I just wanted to point out in passing that in case you were not aware of it, the government indicated they would be very open to an amendment to Clause 72, which would provide for a three-year mandatory review. Hopefully the government will be prepared to look at an amendment of that nature. I know Mr. Baker and myself both made representations to the minister to that effect and I suspect we may see some sort of provision of that nature in the final bill.

I am concerned with the fact that instead of listing the government institutions which should be excluded, the government is listing all of those institutions which should be included. One of the reasons for my concern arises from the fact that the minister, at one point during my questioning of him, indicated he was not even sure how many institutions there were that would be affected by this particular exclusion. I think that is a rather alarming admission.

• 1145

Mr. Stollery: If you find someone who knows that, let us know.

Mr. Robinson (Burnaby): I would hope that someone in the government would know what agencies are involved in a bill of this nature. We have requested, and the minister has undertaken to provide, a complete list of all of those government institutions which are not included as present. Certainly we

[*Traduction*]

M. Baker (Nepean-Carleton): Une dernière question, à laquelle vous pourrez peut-être répondre aussi brièvement. Vous avez étudié l'article du projet de loi qui exige un examen parlementaire au cours d'une certaine période. Vous n'avez pas inclus cette question à nombre de vos préoccupations énoncées dans les cinq recommandations. Avez-vous des commentaires à faire sur les amendements à cet article, par rapport au bill C-15?

M. Blakeney: Nous sommes inquiets du fait que la révision triennale obligatoire ait été enlevée. Je crois que cette disposition aurait permis un bon point de départ pour évaluer le projet de loi après une période raisonnable. Dans sa forme actuelle, le projet de loi exige une certaine révision périodique, mais je crois que l'effort serait plus utile si le bill contenait une date limite ou une disposition précise. L'attention de tous les intéressés serait donc centrée sur un moment précis, et ne serait pas dissipée par des comparutions constantes au Parlement ou la possibilité de révision à des intervalles de six mois, par exemple. Nous préférierions que cette révision triennale soit remise dans la loi.

M. Baker (Nepean-Carleton): Merci beaucoup.

Le président: Merci. Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. J'aimerais également remercier MM. Blakney, Feeley et Gaudet de leur excellent mémoire, et reconnaître ouvertement l'aide que j'ai pu recevoir de ces messieurs et de leur organisme en préparant l'étude de cette loi. Ils m'ont beaucoup aidé à analyser le projet de loi avec soin.

J'ai plusieurs questions; certaines rejoignent les domaines soulevés par M. Baker, et certaines touchent d'autres domaines. Je voulais signaler en passant, au cas où vous ne seriez pas au courant, que le gouvernement s'est dit très ouvert à la possibilité de modifier l'article 72, ce qui permettrait la possibilité d'une révision triennale obligatoire. J'espère que le gouvernement serait prêt à étudier une modification de ce genre. M. Baker et moi-même avons fait des démarches auprès du ministre à cet effet, et je soupçonne que le projet de loi définitif pourrait contenir une disposition de ce genre.

Je me préoccupe du fait que le gouvernement citera tous les organismes qui devraient être inclus plutôt que de citer tous ceux qui devraient être exclus. Je m'en préoccupe en partie à cause du fait que le ministre, lorsque je lui ai posé des questions, a dit à un moment donné qu'il ne savait même pas exactement combien d'organismes jouiraient de cette exemption. Je crois que c'est plutôt inquiétant.

M. Stollery: Si vous trouvez quelqu'un qui est au courant, prévenez-nous.

M. Robinson (Burnaby): Quelqu'un au gouvernement doit savoir quels organismes sont touchés. Nous avons demandé une liste complète de tous les organismes gouvernementaux qui ne sont pas inclus, et le ministre s'est engagé à nous en donner une. Nous ferons de notre mieux pour assurer que, contraire-

[Text]

will be pushing hard to ensure that there is a reverse of the existing practice and the practice in Bill C-15, and that those institutions which are to be exempted will be listed rather than those which are to be included.

I must say I do have some concerns about the impact that inclusion within the legislation might have on an institution such as Petro-Canada, which is in competition with Imperial Oil and Shell Oil and some of the other major oil companies whose practices have recently been revealed with such clarity by Mr. Bertrand in the last couple of days. I am not sure that the requirements for disclosure for them should be any greater than the requirements for disclosure on Shell and Imperial.

Now I would argue, frankly, that there should be far greater disclosure in the private sector as well. I do not know whether your organization has examined that. I refer to such areas as the whole question of environmental tests by the private sector; also, the salaries which are paid; we have to go to the United States to find out about salaries of Canadian Pacific employees; foreign investment policies, product safety tests in the private sector, examinations of working conditions. Have you people considered the possibility of amending legislation that would apply to the private sector as well? I know about your Committee for the Right to Public Information, and this is not with reference just to areas within the public sector, I presume. Have you looked at this as a possibility?

The Chairman: Mr. Feeley.

Mr. Feeley: We have studied this, off and on, for the last several years, and we decided that our first priority would be to work at the government level, the three levels of government. In the short term, that is within five or ten years we would hope to get something working there which then could be used as a model for other people to look at. We have not discussed seriously with all our representative organizations the matter of expanding our present mandate. We have kept our present mandate focus. But we have examined the possibility and listened to the arguments for and against and found that among the executive and our members there are differing opinions.

We certainly feel that, as the government improves its own operation, it then can begin to look at organizations that it helps fund or subsidizes in one way or another and can begin to expect a certain similar attitude to evolve. My personal estimate would be that we are now talking about 10 or 20 years before this really starts to impact outside of the government. I think it would be a slow process. Certainly it is desirable for society as well as for democracy.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you. One other area I am just interested in as to whether or not you have examined it is an area which I touched upon briefly in my speech at second reading, and that is the whole area of open-meeting laws. Once again, if we are talking about the right to access to information, the so-called sunshine laws or open-meeting laws—a number of them very effective laws in the United States—open up the access to information when decisions are being made and not just after the fact. Has your organization examined this area and, if so, are you going to be making any representations in this area?

[Translation]

ment à la pratique courante et aux dispositions du bill C-15, les organismes qui ne sont pas touchés seront énumérés à la place de ceux qui sont inclus.

J'avoue que je m'inquiète un peu de l'effet qu'aura cette disposition sur des organismes comme Petro-Canada, qui fait concurrence à Imperial Oil, à Shell et à d'autres sociétés pétrolières importantes dont les activités ont été dévoilées par M. Bertrand. Je ne suis pas convaincu que les organismes de ce genre doivent être tenus de divulguer plus que la Shell ou l'Imperial Oil.

Je pense, bien franchement, qu'il devrait aussi y avoir plus de divulgation dans le secteur privé. Je ne sais pas si votre organisme a étudié cette possibilité. Je parle des tests environnementaux effectués par des sociétés privées et des salaires qui sont versés aux employés; nous devons aller aux États-Unis pour obtenir des renseignements sur les salaires des employés du Canadien Pacifique. Je parle aussi des politiques relatives à l'investissement étranger, de l'analyse des produits du point de vue de la sécurité et des conditions de travail. Avez-vous étudié la possibilité de modifier la loi pour qu'elle s'applique également au secteur privé? J'ai entendu parler de votre comité pour l'accès à l'information et je suppose que son mandat ne se limite pas au secteur privé. Avez-vous étudié cette possibilité?

Le président: Monsieur Feeley.

M. Feeley: Nous étudions cette possibilité, de façon assez sporadique depuis plusieurs années, mais nous avons décidé de nous concentrer sur les trois paliers de gouvernement. D'ici cinq ou dix ans, nous espérons formuler une méthode qui puisse servir de modèle aux autres organismes. Nous n'avons pas vraiment parlé aux organismes qui nous représentent sur la possibilité d'étendre notre mandat. Nous nous sommes limités à notre mandat original. Nous avons étudié la possibilité et écouté les arguments pour et contre. Nous avons trouvé que l'exécutif et les membres ne sont pas du même avis.

Une fois que le gouvernement aura fait des progrès pour son propre compte, il va pouvoir examiner les organismes à qui il accorde des subventions. On peut donc espérer qu'il y aura, là aussi, un certain progrès. A mon avis, la loi ne commencera pas à toucher le secteur privé avant dix ou vingt ans. Cela prendra du temps. Mais c'est souhaitable pour la société et pour le principe de démocratie.

M. Robinson (Burnaby): Merci. Dans mon discours à la deuxième lecture, j'ai parlé des lois concernant les séances ouvertes au public. Il y a des lois aux États-Unis, des lois très efficaces, qui donnent accès à l'information au moment où les décisions sont prises, et pas seulement après. Votre organisme a-t-il étudié cette question et, si oui, avez-vous l'intention de faire des démarches?

[Texte]

The Chairman: Mr. Feeley.

Mr. Feeley: We have examined it, and we have visited Washington on a couple of occasions. But again we thought we would focus just on information. We hope that the government might on its own initiative—either of the past three governments in historical terms—begin to move forward there. We have not seen any action. Obviously if this bill goes through in the most perfect form possible, we would probably consult with our organizations and refocus on two or three other priorities.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you. Just a couple of other questions.

The Chairman: Mr. Blakeney wants to add something also.

Mr. Blakeney: Thank you. I just want to add one short point, Mr. Robinson. You were talking about extension of disclosure principles, open those principles to the private sector, and Jim Feeley was talking about this particular kind of bill being a model for future action. I would just like to draw your attention to the fact that private sector disclosure principles would be very, very hard to develop from this bill if you keep Clause 20.(1)(b) under Schedule I...

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

Mr. Blakeney: ... which means essentially if it is stamped confidential, too bad.

Mr. Robinson (Burnaby): That is right. I recognize that concern. Just a couple of other questions, if I may, Mr. Chairman. First of all, I think perhaps one of the most serious defects in this bill from the point of view of the average Canadian citizen is in the area of product safety tests and environmental tests in terms of the impact that this might have on Canadians generally. I used the words "Canadian citizen" but, of course, I share your concern about accessibility beyond Canadian citizens and permanent residents, and I think your point on that is well taken. Could you just elaborate on what you see as the arguments that are persuasive in terms of disclosure of the results of these tests, even if it is suggested that perhaps the methodology was such that the results may be misleading? The government has indicated that they do not want to disclose these results because they may alarm people perhaps. But, what is your response to this particular provision? Also, in particular what is your response to Clause 23 under Schedule I in which there is the suggestion that even the methodology of tests may somehow be kept secret and behind closed doors?

• 1150

The Chairman: Mr. Blakeney.

Mr. Blakeney: I would like first to restrict my comments just to Clause 20.(2) under Schedule I which allows you to keep a test out of the public forum if the bureaucrat thinks that it is somehow misleading. I have mentioned that we simply do not see any rationale for this kind of test in the government's discussion paper. In fact, it seems to fall completely outside the general notion that there has to be some kind of public harm. Well, perhaps the theory is that there is a public harm in disclosing science—based information because

[Traduction]

Le président: Monsieur Feeley.

M. Feeley: J'ai étudié la question et nous nous sommes rendus à Washington à plusieurs reprises. Mais nous préférons nous concentrer sur l'information. Nous espérons que le gouvernement—même les trois gouvernements précédents—prenne l'initiative dans ce domaine, mais rien n'a été fait. Si un bill aussi parfait que possible était adopté, nous nous réunirions avec nos membres pour établir nos priorités.

M. Robinson (Burnaby): Merci. J'ai deux autres questions à poser.

Le président: M. Blakeney a quelque chose à ajouter.

M. Blakeney: Merci. Une brève observation, monsieur Robinson. Vous parliez d'étendre au secteur privé les dispositions relatives à la divulgation. Jim Feeley a parlé du fait que le bill pourrait servir de modèle. Je voulais simplement signaler qu'il serait extrêmement difficile d'appliquer ces dispositions au secteur privé si l'on retenait le paragraphe 20(1)(b) à l'Annexe I...

M. Robinson (Burnaby): Oui.

M. Blakeney: ... qui exclut les documents identifiés comme confidentiels.

M. Robinson (Burnaby): C'est exact. Je comprends ce que vous voulez dire. J'ai encore quelques questions, monsieur le président. Tout d'abord, l'une des plus graves lacunes du bill, du point de vue de la protection du citoyen canadien, réside dans le domaine des essais de produits et des essais d'environnement qui touchent le public en général. Je parle de «citoyen canadien», mais je me préoccupe, comme vous, des résidents permanents qui ne sont pas citoyens. Je crois que vous avez raison là-dessus. Pouvez-vous nous dire pourquoi les résultats de ces essais devraient être divulgués, même si, à cause des méthodes suivies, ils sont trompeurs? Le gouvernement prétend qu'il ne veut pas divulguer les résultats parce qu'ils peuvent alarmer le public. Que pensez-vous de cette disposition? Et que pensez-vous de l'article 23, qui permet aux responsables d'un organisme fédéral de refuser de communiquer des renseignements relatifs aux méthodes suivies?

Le président: Monsieur Blakeney.

M. Blakeney: Je veux d'abord parler du paragraphe 20.(2) à l'Annexe I, qui permet aux responsables d'un organisme fédéral de refuser de communiquer les résultats d'essais s'il est porté à croire que ceux-ci peuvent induire en erreur. Comme je l'ai dit, nous ne voyons pas la nécessité de cette disposition. Elle n'a rien à voir avec la notion d'exposition du public à un danger. Le danger vient peut-être du fait que les consommateurs et les spécialistes de l'environnement ne savent pas évaluer l'information scientifique.

[Text]

consumers or environmentalists just do not know how to assess that kind of information.

Perhaps I can put another hat on and speak from my own personal experience from within the Consumers' Association of Canada. I can say that it has been our impression that consumers are constantly amazing bureaucrats by how well informed they can become with a little bit of research; also, how productive open dialogue surrounding testing methodologies and testing results can be, not only to expanding consumer welfare by directing people to better products or even safe products but, also, in assisting the industry itself to improve the quality of its products.

When I first saw under Schedule I, this Clause 20.(2), I thought to myself that there was a perfect example of how the bureaucracy got to government. I am afraid that is still my feeling. I have a copy of a paper that was released by Jed Baldwin a couple of years ago in front of me.

Mr. Robinson (Burnaby): Was that the green paper?

Mr. Blakeney: The green paper. I think some of you may be well aware that this paper places that kind of bureaucratic obstinacy and suspicion of the ability of consumers to deal with relatively sophisticated information right through one government department. And I think that it is a very good case study of the kind of attitude that has seeped into this bill.

With respect to Clause 23, Schedule I, I might have to reserve on that because we did not really get into that proposed section when we were drafting our brief.

The Chairman: Mr. Feeley.

Mr. Feeley: Just a small item on Schedule I, Clause 23. We approached this whole thing with the spirit of openness and goodwill. Occasionally we got paranoid from the point of view of the citizen or the public but, in Clause 23, Schedule I, from our perspective and we did not stress it as a major concern, what I thought we were hearing was that there is the possibility of releasing certain kinds of information that would prejudice the use or result. So, if that is specifically and only what is intended, then our perspective was that it has a validity in place. If it is going to be used somehow or other to, again, maintain secrecy, well then at least it should be able to be challenged. But something like that has a validity because, obviously, if somebody is doing a survey and someone wants to get their hands on everybody who is being surveyed and all the specific information, well that makes no sense; or, if the process is such that it will be disturbed in an ongoing way, then it is legitimate I would suggest to withhold.

Mr. Robinson (Burnaby): My final question, Mr. Chairman, is brief. On a number of pages you have indicated for example on pages 15 and 16 under Schedule I, proposed Sections 14, 15 and 16 that the "Disappearing Harms Test" is a "flagrant repudiation of the principle of full, independent review; that proposed Section 20.(1)(b) is "unabashedly pro secrecy"; that proposed Section 51 is "Second Class Judicial Review", and you "cannot accept access legislation" with that provision in it.

I share your concerns. If you had to give a grade to this bill as it is now written, what grade would you give it?

[Translation]

Je vais maintenant vous parler en tant que membre de l'Association des consommateurs du Canada. Nous avons l'impression que les fonctionnaires s'étonnent toujours que les consommateurs soient si bien renseignés. Non seulement les échanges sur les méthodes et les résultats des essais protègent-ils les consommateurs, mais ils permettent aux fabricants d'améliorer la qualité des produits.

Lorsque j'ai lu le paragraphe 20.(2) de l'Annexe I, je me suis dit: Voici comment les fonctionnaires agissent sur le gouvernement. Je suis toujours du même avis. J'ai devant moi un exemplaire du document publié par Jed Baldwin il y a quelques années.

M. Robinson (Burnaby): S'agit-il du livre vert?

M. Blakeney: C'est le livre vert. On y donne l'exemple de l'attitude butée des fonctionnaires et de leur refus de croire que les consommateurs puissent comprendre une information complexe. C'est un excellent exemple de l'attitude reflétée dans le bill.

A propos de l'article 23 de l'Annexe I, il se peut que je m'y oppose, mais nous ne l'avons pas vraiment étudié au moment de rédiger notre mémoire.

Le président: Monsieur Feeley.

M. Feeley: Une observation à propos de l'article 23 de l'Annexe I. Nous avons une attitude positive envers le bill. Il nous arrive parfois d'être paranoïaques en ce qui concerne la protection du public, mais nous n'avons pas vraiment insisté sur l'article 23, car nous avons compris qu'il s'agissait d'information dont la divulgation pourrait nuire à l'exploitation des opérations ou fausser les résultats. Si c'est cela le seul but de l'article, il nous semble valable. Si on avait l'intention de s'en servir pour garder certaines choses secrètes, il faudrait pouvoir le contester. L'article est valable, parce qu'on ne peut permettre à quelqu'un d'avoir accès aux résultats d'une étude ou d'un sondage; je suis d'accord pour qu'on retienne une information dont la divulgation puisse compromettre des opérations de ce genre.

M. Robinson (Burnaby): Une dernière question, monsieur le président. Je serai bref. Vous parlez, aux pages 15 et 16 de votre mémoire, de la suppression du critère du préjudice. Vous dites que les articles 14, 15 et 16 équivalent à une répudiation flagrant du principe d'une révision complète et indépendante; que l'alinéa 20.(1)(b) favorise nettement le secret; que l'article 51 prévoit un contrôle judiciaire en second lieu et que vous ne pouvez pas accepter une loi qui contienne une telle disposition.

Je partage vos préoccupations. Si vous aviez à évaluer le bill, quelle note lui donneriez-vous?

[Texte]

Mr. Blakeney: Our grades are relative. Compared to the American freedom of information legislation, it would get a lower grade.

Mr. Robinson (Burnaby): What grade would you give it on a scale of *A* to *F* in Canada?

Mr. Blakeney: I would give it a *C*.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you.

Le président: Merci monsieur Blakeney; monsieur MacLellan.

Mr. MacLellan: Thank you, Mr. Chairman. Gentlemen, I would like to thank you for coming here this morning. Just to refer quickly to a point which Mr. Robinson made that does concern me as well and that is to the effect that requiring disclosure by Crown corporations which are competing with equivalent companies, in the private sector. Now, I do not believe I heard what the opinion of ACCESS was to this imbalance. Mr. Robinson used the case of Petro-Canada, which is certainly a good one. Should, in fact, the Crown corporations in such enterprises be asked to disclose more than their counterparts in the private sector?

• 1155

Mr. Blakeney: I think our position was fairly limited on that. It was: Let us get the facts before Parliament and do it on a case-by-case basis. Undoubtedly there will be compelling reasons to exempt some government institutions from the bill, but so far the case just has not been made in a public fashion. It has been made essentially behind closed doors in bureaucratic government meetings. There may well be institutions which Parliament would not be persuaded should be outside the bill, but by perhaps simple inadvertence or lack of knowledge of the institution's existence, it has been put outside the bill.

Mr. Gaudet: Je veux simplement réitérer qu'à mon avis, l'article 20, qui est, je pense, une amélioration quand même, et un changement, comparativement au Bill C-15 de 1979, a été inclus dans ce projet de loi précisément pour cette raison, pour protéger justement les organismes à but compétitif, ou dont les activités sont comprises dans une des exceptions de la loi.

Je crois qu'au départ, c'est possiblement suffisant d'avoir cette protection des tiers qui peuvent faire des démarches afin d'empêcher la divulgation de leurs documents secrets. Sinon, comme l'a suggéré monsieur Blakeney, il suffirait simplement d'étudier la chose, un organisme, une organisation, un département à la fois et, à partir de là, décider si, oui ou non, il faut les inclure dans la liste.

The Chairman: Yes, Mr. Blakeney.

Mr. Blakeney: Just to clarify that one point, I think Roland certainly restricted his comment on Clause 20 as an improvement only to Clause 21(c) and (d). We still do not like Clause 21(b). I think (c) and (d) provide you with a fairly good set of principles as to whether a particular institution's information is the kind which should be covered in this act or not. You may want to apply those tests on a case-by-case basis.

The Chairman: Yes, Mr. MacLellan.

[Traduction]

M. Blakeney: C'est relatif. Il est moins bien que la loi américaine.

M. Robinson (Burnaby): Si vous aviez à lui donner une note pouvant aller de *A* à *F*, quelle serait-elle?

M. Blakeney: *C*.

M. Robinson (Burnaby): Merci.

The Chairman: Thank you, Mr. Blakeney; Mr. MacLellan.

M. MacLellan: Merci, monsieur le président. Je vous remercie, messieurs, d'être venus. Je voudrais parler brièvement d'une question qui a été soulevée par M. Robinson et qui me préoccupe. Il s'agit des sociétés de la Couronne qui font concurrence à des sociétés du secteur privé et qui sont tenues de divulguer certains documents. Je ne crois pas avoir entendu l'opinion des représentants d'ACCÈS sur ce manque d'équilibre. M. Robinson a cité le cas de Petro-Canada, un excellent exemple d'ailleurs. Peut-on demander à de telles sociétés de la Couronne d'en divulguer plus que leurs homologues dans le secteur privé?

M. Blakeney: Nous avons une vue plus étroite à cet égard, qui consistait à saisir le Parlement des faits et à décider de chaque cas. Bien sûr, il y aura des raisons irrésistibles d'exempter de ce bill certains organismes fédéraux, mais jusqu'à présent, ces raisons n'ont pas été rendues publiques. Tout c'est fait à huis-clos au coins de réunions de l'administration. Le Parlement peut très bien décider que certains organismes ne devraient pas être exemptés, mais par inadvertance ou faute d'en connaître l'existence, certains en sont exemptés.

Mr. Gaudet: I simply want to reiterate that section 20, in my opinion is still an improvement, and indeed a change relative to Bill C-15 of 1979 has been included in this very bill in order to protect those very organizations which are in competition, or whose activities are included in the exceptions to the act.

And I think that for now it may suffice to have this protection of third parties who might take measures to prevent disclosure of their secret documents. Otherwise, as suggested by Mr. Blakeney, it might suffice to look into each organization, department and decide then if whether or not it should be included on the list.

Le président: Oui, monsieur Blakeney.

M. Blakeney: Je veux faire une précision; Roland veut sûrement dire que l'article 20 est une amélioration par rapport à l'article 21(c) et (d). Nous n'aimons toujours pas l'article 21(b). Les alinéas (c) et (d) prévoient effectivement de bons principes pour évaluer si oui ou non l'information se rapportant à un organisme doit être assujettie à cette loi. Peut-être devrions-nous appliquer ces essais à chaque cas en particulier.

Le président: Oui, monsieur MacLellan.

[Text]

Mr. MacLellan: One of my main concerns in the coming into effect of this bill is exactly how it is going to be implemented and the service to the requests of the people. In that regard I would just like to point out in key recommendations (f)

(f) All records should be subject to the Act upon its coming into force.

I wonder if, in fact, that is feasible when you consider the rush of requests for information that will be forthcoming.

Mr. Blakeney: Well, presumably if Bill C-15 had been enacted on schedule, the one-year transition period would have been over by now and we would be into that very situation. We just do not know what has changed so drastically from the time the government was advised that everything could be covered within one year, that was in mid-1979, to the situation we are confronted with now, where full coverage may not be possible, say, until 1987.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Advised by the same advisers, I might say.

M. Gaudet: Est-ce que je pourrais ajouter quelque chose là-dessus?

Le président: Oui.

M. Gaudet: C'est simplement que les dossiers du gouvernement sont classés en fonction des sujets et non des années. Par conséquent, si on suit la loi actuelle qui voudrait, pour les deux premières années, ne divulguer que les documents créés depuis deux ans seulement, au cours des trois prochaines années, pour un total de cinq ans, ce sera seulement dans cinq ans qu'on pourra avoir une véritable loi d'accès à l'information.

Sans que ça coûte vraiment plus cher, si c'est cela l'excuse, puisque, comme je dis, les documents du gouvernement sont classés selon les sujets et non selon les années... Ce serait absolument inutile de faire toutes les démarches nécessaires pour aller récupérer des documents et ensuite divulguer seulement les documents qui ont été créés depuis deux ans. Puisque vous avez les dossiers, pourquoi pas les rendre publics en même temps?

D'autres part, je voudrais signaler que, souvent, les documents du gouvernement ne sont pas datés et, souvent, il n'y a pas d'année sur le dossier. Alors, ça tomberait dans quelle catégorie, les deux ans ou les cinq ans?

Mr. MacLellan: Yes, I would not want to quarrel with your provision. I think we are here really to find out any suggestions you may have about the bill. But I see this as a real problem in the initial years in which this proposed act will be effective, and I think very realistically we are going to have to deal with a very large demand by the Canadian public on this particular question.

On the previous point, on the public corporations such as Petro-Canada and the private—you refer to Clause 20. Does that not refer to third-party information rather than to the parties involved?

The Chairman: Mr. Feeley.

Mr. Feeley: Perhaps. If the committee thinks the government is investing all this money and citizens do have a right to

[Translation]

M. MacLellan: Au sujet de la date d'entrée en vigueur de ce bill, cela m'inquiète beaucoup de savoir comment on l'appliquera, et comment on répondra aux demandes du public. A cet égard, je voudrais porter votre attention sur l'importante recommandation (f)

(f) Tous les documents devraient être régis par la loi dès son entrée en vigueur.

Je me demande si ce sera possible, si l'on tient compte du volume de la demande à ce moment-là.

M. Blakeney: Si le bill C-15 avait été adopté comme prévu, la période de transition d'un an serait maintenant terminée, et nous serions dans cette position même. Qu'est-ce qui a tellement changé, depuis que le gouvernement a été conseillé qu'on pouvait tout faire en un an—c'était au milieu de 1979,—qui est différent de la situation que nous envisageons maintenant, où l'on prévoit une période d'attente allant même jusqu'à 1987?

M. Baker (Nepean-Carleton): Conseillé d'ailleurs par les mêmes conseillers.

Mr. Gaudet: May I add something to that?

The Chairman: Of course.

Mr. Gaudet: I just want to say that government documents are filed by subjects, and not by year. Therefore, if according to this act during the first two years only documents prepared over the preceeding two years or the preceeding three years, may be disclosed, for a total of five years, then it will take five years before we have the true access to information active.

So without it costing any more, if that is the excuse, since, as I have said, government documents are filed according to subject and not according to the year, it would be really useless to do all that work to retrieve documents, and then disclose only those documents created in the last two years. With the file in hand, why not disclose them all at the same time?

On the other hand, I must point out that often government documents are not dated, or the file is not dated. In such a case in what categories would such files be placed, the two years or the five years?

M. MacLellan: Oui, je ne voudrais pas critiquer votre disposition. Nous sommes vraiment ici pour recevoir toute suggestion au sujet du bill. Cela pourrait créer un problème réel durant les premières années de l'entrée en vigueur du bill et effectivement, il y aura une très grande demande de la part du public à cet égard.

Quant au point soulevé au sujet des sociétés de la couronne, comme Petro-Canada, et du secteur privé, vous avez mentionné l'article 20. Cet article ne traite-t-il pas de l'information relative à des tiers plutôt qu'aux parties concernées?

Le président: Monsieur Feeley.

M. Feeley: Peut-être. Si le Comité croit vraiment que le gouvernement investit tout cet argent parce que les citoyens

[Texte]

certain kinds, you could take certain of those paragraphs from there and apply them in the specific clause so you could cover these types of corporations. If we were dealing with a library the government owned and ran, you would not care, because it is a service to the public; and that is fine. If you are dealing with CBC, it is half in competition mode and half in a national-interest mode; so you do have a concern. If you applied clauses like that, I do not know whether there would be many clauses that even serious consideration would be able to work out to be more effective than those. That was the suggestion . . .

Mr. MacLellan: It would be a difficult situation to try to closet and to protect.

On the key recommendations, in (c):

(c) The Act must not give the green light to charging access fees which amount to a hidden barrier to government information.

Just to refer to your brief, page 11, initially:

Section 10(2) states that there is no requirement on an institution in its response to the applicant to state whether the record sought actually exists. As a result some applicants will give up on an application . . .

Then, on Clause 11 of Schedule I:

We fear most that information presently available free from the federal government will only be obtainable for a fee under the Act.

Do you feel that is a genuine concern; that the government, with the information it provides now being rather innocuous as far as provisions under this bill are concerned, will in turn charge a fee for this information it is now providing free of charge?

Mr. Blakeney: I would hope not. Of course, I suppose if information were being freely given by the government you would not have to go under the proposed act anyway.

Mr. Feeley: If this proposed act is effective and successful, from one perspective it will not be used a lot. If the proposed act is able to convince the public service in general that they should maintain and develop an open attitude, then the bill will not need to be used.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Feeley: And that is the hope. But obviously, applying this rigorously, you could end up paying two and three times to get access to information; and you would not even get the information, in some cases. So there is a potential there. It partly depends on the attitude and the way the Information Commissioner goes at it, if he gets the right to have some influence in this area.

Mr. MacLellan: Yes. You mentioned, too, that you are concerned about too high a fee being applied for information. While you acknowledge the fact that there should be one fee which should be consistent for organizations as well as individuals, you feel a lower maximum application fee of \$10 would be applicable. Do you feel a fee of more than \$10 would be inappropriate and excessive?

[Traduction]

ont droit à une certaine information, on pourrait déplacer certains de ces paragraphes et les réinsérer dans l'article précis qui traite justement de ce genre de sociétés. S'il s'agissait d'une bibliothèque dont le gouvernement est propriétaire, cela n'aurait aucune importance, car c'est un service au public, et ce serait donc parfait. S'il s'agit de Radio-Canada, qui en partie est en situation de concurrence, et doit répondre à un intérêt national, alors on peut se poser des questions. Si on faisait valoir des dispositions semblables, je me demande si on pourrait trouver d'autres dispositions qui, après étude sérieuse, pourraient être plus efficaces que celles-là. D'ailleurs, la suggestion . . .

M. MacLellan: Il serait très difficile d'essayer de compartimenter et de protéger ces sociétés.

Dans la recommandation principale (c):

(c) Loi ne doit pas permettre d'imposer des frais pour l'accès à l'information, qui constitueraient un obstacle caché à l'information gouvernementale.

Plus loin, dans votre mémoire, à la page 11, vous dites:

Le paragraphe 10(2) stipule que l'organisme fédéral n'est pas tenu de faire état de l'existence du document demandé. Ainsi, certaines personnes pourraient renoncer à demander . . .

Plus loin, au sujet de l'article 11 de l'Annexe 1, vous dites:

Nous craignons que la plus grande partie de l'information que fournit gratuitement, à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral, ne le soit plus après l'adoption de la loi.

Cela constitue-t-il un réel problème; quand, en fait le gouvernement, à l'égard l'information qu'il divulgue actuellement et qui est plutôt inoffensive aux termes des dispositions de ce bill, exigera-t-il un paiement en contrepartie?

M. Blakeney: Il ne faudrait pas. D'ailleurs, si ces renseignements sont présentement donnés gratuitement par le gouvernement, ils ne seraient de toute façon pas régis par cette loi.

M. Feeley: Si effectivement dans un sens ce projet de loi est efficace, et promulgué, il ne connaîtra pas une grande demande. Si par cette loi on réussit à convaincre la Fonction publique en général d'être plus ouverte à l'égard de ses documents, on n'aura pas à appliquer de bill.

M. MacLellan: Oui.

M. Feeley: Et c'est ce que nous espérons. Toutefois, si on applique rigoureusement ces dispositions, on pourrait payer deux ou trois fois pour avoir accès à certains renseignements et, dans certains cas, sans résultat. Cette possibilité existe donc. Cela dépendra de l'attitude et des méthodes du commissaire à l'information, si on lui accorde une certaine influence dans ce domaine.

M. MacLellan: Oui. Vous avez aussi mentionné que les frais de communication pourraient être trop élevés. Tout en reconnaissant que les frais devraient être les mêmes pour une organisation que pour un individu, vous pensez qu'ils devraient se limiter à un maximum de \$10. Croyez-vous que des frais de plus de \$10 seraient exagérés et mal accueillis?

[Text]

Mr. Blakeney: I think the bill as it stands gives the government a lot of room to crank up the initial application fee, regardless of what other add-ons are involved, up to \$25. We think that is just a little too much discretion. If the initial application costs become pretty high, the government should come back to Parliament and ask for an amendment to the proposed act. Starting out at \$10, I think, is a fairly reasonable figure.

Mr. MacLellan: Yes. Do you feel at all that there may be a problem of people wanting information just as a curiosity rather than a need, and that particularly initially we will be besieged with requests for information that really is not a personal concern to an individual, other than and that the low fee may encourage that sort of request.

• 1205

Mr. Feeley: We have had discussions about that and in the groups that we talked with we did not get that feeling. The problem that we can see—and we do not know how to handle it and hopefully the public service is working on it, and we know it is—is that a lot of requests come in to the government every day orally and in writing, et cetera, and a lot of people get a lot of information out now so we think a lot of requests that people may initially put in under freedom of information can be handled without going through freedom of information legislation at all. So the departments are going to need to work out a good channel so that if the information is in the library automatically they get it without a problem.

I think at the beginning, as past experience in Canada and other countries shows, there is a peak at the beginning and very quickly it drops off to a pretty standard approach. How do you handle the problem of the large commercial corporations: If you maintain copyright then theoretically you have a way to handle that. The intent is not to have the public service do a lot of work for a profit-making corporation; that is not the intent. The intent is to help citizens get information, and there may be some need for revision later on.

We do not see a lot of pure curiosity, because most of that can be handled now; People phone in, and the guidelines that both the governments have issued I think have begun to open up the situation somewhat.

The Chairman: Do you have a final question?

Mr. MacLellan: Yes, If I can have one more, I would like to just talk about the question of control that you have addressed in your brief on page 8. Your suggestion is that:

(2) control includes the right of an institution to obtain access to, and use of, information regardless of whether it is formally owned by the institution or not,

(3) control extends to information in (2), the generation of which has been jointly financed by a federal government institution and another body . . .

Do you feel that this would cause undue interference, say, between departments, and do you think it would interfere with perhaps joint ventures between government and private enterprise?

[Translation]

M. Blakeney: Aux termes des dispositions actuelles, ce projet de loi donne au gouvernement la latitude d'imposer des frais de communication initiaux allant jusqu'à \$25, sans compter les frais additionnels. La discrétion est vraiment un peu trop large. Si le coût des demandes initiales était trop élevé, le gouvernement devrait demander au Parlement de modifier la loi. Des frais de \$10 sont très raisonnables.

M. MacLellan: Oui. Ne croyez-vous pas que certaines personnes voudront des renseignements par curiosité, plutôt que par besoin, et qu'au début il y aura un grand nombre de demandes qui ne sont pas d'intérêt personnel, mais plutôt faites par intérêt général ou par curiosité, et que des frais peu élevés pourraient encourager ce genre de démarche?

M. Feeley: Nous avons discuté de la question et les groupes à qui nous avons parlé n'avaient pas cette impression-là. Le problème . . . et nous savons que le gouvernement travaille là-dessus . . . c'est qu'il y aura beaucoup de demandes orales et écrites et le public obtiendra des informations auxquelles il a déjà accès. Beaucoup de ces demandes pourraient être traitées sans invoquer la loi sur l'accès à l'information. Les ministères vont devoir trouver une méthode qui permette de récupérer l'information à la bibliothèque.

On a trouvé, au Canada et à l'étranger, qu'on reçoit beaucoup de demandes au début, mais que le nombre diminue assez rapidement. Comment résoudre le problème des grandes entreprises: on pourrait peut-être conserver les droits d'auteur. On ne vise pas à faire travailler les fonctionnaires au profit des sociétés privées. On cherche à aider le public à accéder à l'information et il va peut-être falloir modifier la loi.

On ne se préoccupe pas de ceux qui demandent des renseignements par curiosité, parce qu'ils peuvent déjà les obtenir. On reçoit des demandes par téléphone et les directives émises par les deux paliers de gouvernement facilitent l'accès.

Le président: Avez-vous une dernière question?

M. MacLellan: Oui. Je voudrais parler de la responsabilité des documents. A la page 8 de votre mémoire, vous dites qu'il faudrait préciser qu'il s'agit des documents suivants:

(2) ceux auxquels l'institution a accès et ceux dont elle se sert, qu'ils lui appartiennent officiellement ou pas.

(3) ceux décrits au paragraphe (2), et dont la production a été financée à la fois par une institution fédérale et un autre organisme . . .

Croyez-vous que cela puisse créer des conflits entre des ministères ou empêcher le gouvernement d'entreprendre des projets en collaboration avec le secteur privé?

[Texte]

Mr. Blakeney: On you first point, it seems that the act takes some account of the possibility that two government institutions may have a degree of control and there are standards in there to determine which institution should finally deal with the request.

Regarding your second question, I do not think the existence of freedom of information should forestall legitimate research or joint undertakings, say, in the research and development area. Where there may be some harm in the disclosure of that information, I think the exempting sections are pretty comprehensive.

Mr. MacLellan: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. MacLellan and Mr. Blakeney. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I have a couple of initial observations. One is to suggest to our witnesses that some of the heaviest users of this particular legislation will probably be members of Parliament under the provision that allows for a 30-day deadline for responses from departments. It will be something that will make the hearts of members of Parliament, who put requests for documents on the order paper and see them there for two or three years, flutter with joy. So there are some good parts to this.

I think we should also disabuse ourselves of some of the propositions that seem to be coming forth from Mr. Robinson and Mr. MacLellan that somehow Crown corporations divulge information and that information be accessible from these corporations to such a far greater extent than private concerns. I suspect that that is just not the situation at all but rather the reverse is quite the situation, that what this legislation tends to do is give a very great deal of protection against the disclosure of information from Crown corporations which should be, I think, treated at least with the same kind of attention that private industry and private concerns, commercial or otherwise, are required under government legislation, either federal or provincial.

Just by way of example it seems to me that if you look in terms of the requirements of the securities commissions in each province, you know every private concern has to file its directorship and list potential conflict-of-interest holdings of every director. In the case of Crown corporations of the federal government that is, by way of example, absolutely unheard of. You could conceivably have people in Crown corporations embroiled in the operation and advising these Crown corporations. We as citizens would not have the ability to determine whether or not there was a potential conflict of interest with respect to people who have been appointed by the federal government. We have to rely on the old parliamentary tradition that the government bears responsibility for these appointments.

• 1210

[Traduction]

M. Blakeney: La loi semble tenir compte de la possibilité que des documents relèvent de deux organismes fédéraux et il y a des critères qui permettent de dire lequel en est responsable.

Pour répondre à votre deuxième question, je ne crois pas que la loi doive pouvoir empêcher la réalisation de projets de recherche ou d'entreprises en coparticipation. Même si la divulgation de certains renseignements peut être, en quelque sorte, dangereuse, mais je pense que les articles d'exclusion sont très complets.

M. MacLellan: Merci.

Le président: Merci, monsieur MacLellan et monsieur Blakeney. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: J'ai quelques observations à faire. Je voudrais signaler à nos témoins que le délai de 30 jours qui s'applique aux réponses fournies par les ministères sera souvent invoqué par les députés. Les députés seront absolument ravis de pouvoir obtenir des documents sans attendre deux ou trois ans. Le bill a donc quelque chose de positif.

M. Robinson et MacLellan prétendent que les sociétés de la Couronne sont obligées de divulguer plus de renseignements que les entreprises privées. Personnellement, j'ai tendance à croire le contraire. Le bill a plutôt tendance à protéger les sociétés de la Couronne qui devraient, à mon avis, être traitées de la même façon que les sociétés privées, commerciales ou non, qui doivent respecter les lois fédérales et provinciales.

Si vous regardez les exigences établies par les commissions provinciales régissant les valeurs mobilières, vous savez que toutes les entreprises privées doivent enregistrer leurs administrateurs et énumérer les possibilités de conflits d'intérêts. Dans le cas des sociétés de la Couronne, par exemple, c'est inconcevable. Il se pourrait que certaines personnes de ces sociétés soient mêlées à leur fonctionnement et leur servent de conseillers. Nous, citoyens, ne serions pas en mesure de voir s'il existe ou non un éventuel conflit d'intérêts en ce qui concerne les gens nommés par le gouvernement fédéral. Il nous faut compter sur la vieille tradition parlementaire portant que le gouvernement est responsable de ces nominations.

The CBC is mentioned; Petro-Canada is mentioned. I do not accept for a moment the idea that Petro-Canada is an exclusively commercial endeavour. It is clear from the statements of the Minister of Energy, Mines and Resources and of the Prime

On parle de Radio-Canada et de Petro-Canada. Je n'accepte pas du tout l'idée que Petro-Canada soit une entreprise à vocation exclusivement commerciale. Il est clair, d'après les déclarations du ministre de l'Énergie, des Mines et des Res-

[Text]

Minister, it is clear from the mandate Petro-Canada has, that it is a very important instrument of national policy. So we are allowing the government, by virtue of setting up Crown corporations, to conceal an enormous amount of information, I think. That is the difficulty as I see it, and a very valid point that you gentlemen made in your presentation today. The very simple device of creating Crown corporations and adding them on to this so-called list is going to allow the government, willy-nilly, to do this.

I think that is a serious problem. It is one that I appreciate your raising. I think that all of us, Mr. Robinson, Mr. MacLellan, who have experience in the private sector, who are advising clients, know that the onus is on private citizens to make returns. This is a paper burden that has been recognized. The returns and information the private companies have to give to government and other agencies under specific legislation are enormous. Crown corporations . . . As Mr. Allmand points out, he cannot find out what is going on in another department. He was a minister. Where are we going on this legislation? Let us look at it realistically. I am not here protesting that the private sector does not have a lot of faults. Of course it has.

Mr. Robinson (Burnaby): Are you defending Imperial Oil again?

Mr. Hnatyshyn: I cannot defend Imperial Oil because I have absolutely no interest in Imperial Oil. This government defends it by lending it \$40 millions with the support of the NDP. I cannot help that. I am not supporting the government in that respect. I think they should be on their own.

Let me get back to my question on judicial review. The judicial review proposition here, I think, is a serious departure. You have pointed this out. I am going to present a devil's advocate proposition to you since you have spent so much time in examining the provisions. There is a fundamental change here with respect to de novo consideration by the courts. It is argued by the minister again and it was argued by Mr. Roberts in the green paper that in our parliamentary system we should not have judicial review in the first place. As I indicated to the minister the last time, now, they have come in again dragging their heels on this thing with respect to areas of information and documents and decisions that are made under so-called ministerial discretion.

The argument is that our parliamentary tradition is such that we have an opportunity to go to the people periodically with an election and we can judge the government. That is our tradition. What do you have to say to this argument that they should therefore be in a special position or special status under this legislation? Is the idea of having an independent judiciary looking at ministerial discretion contrary to the fundamental principles of parliament? Is this a departure, or how do you see this particular provision?

Mr. Blakeney: I have always understood the principle of ministerial responsibility to relate to the actual policies of the government. I also have some trouble taking the position set out by this government that there is some ministerial responsi-

[Translation]

sources, ainsi que du premier ministre, et d'après le mandat de Petro-Canada, que cette société est un instrument très important de la politique nationale. Nous permettons donc au gouvernement, grâce à la création de sociétés de la Couronne, de cacher au public énormément d'information; c'est mon avis. Voilà le problème, d'après moi, et vous, messieurs, avez soulevé ici un point très important. Par le simple fait de créer une société de la Couronne et de la rajouter à cette prétendue liste, le gouvernement pourra cacher ce qu'il veut, à sa guise.

Je crois qu'il s'agit là d'un sérieux problème. Je vous remercie de l'avoir soulevé. Je crois que nous tous, M. Robinson, M. MacLellan, qui avons l'expérience du secteur privé, qui conseillons nos clients, savons que le citoyen ordinaire a la responsabilité de remplir les formules. Ce fardeau administratif est bien connu. Les formules et les renseignements que doivent rendre les sociétés privées au gouvernement et autres organismes en vertu de différentes lois sont nombreux. Les sociétés de la Couronne . . . Comme M. Allmand le souligne, il ne peut pas savoir ce qui se passe dans d'autres ministères. Et il était ministre. Où allons-nous avec cette loi? Regardons les choses en face. Je ne suis pas ici à protester que le secteur privé n'a pas ses défauts. Évidemment qu'il en a.

M. Robinson (Burnaby): Vous jetez-vous encore à la défense d'Imperial Oil?

M. Hnatyshyn: Je ne puis défendre Imperial Oil, car je n'ai pas d'intérêt à y protéger. Le gouvernement défend cette compagnie en lui prêtant 40 millions de dollars avec l'appui du NPD. Je n'y peux rien. Je n'appuie pas le gouvernement à cet égard. Je crois qu'on devrait laisser cette société se débrouiller seule.

Permettez-moi de revenir à ma question sur la révision judiciaire. Cette proposition concernant la révision judiciaire me semble très différente. Vous l'avez souligné. Je vais me faire l'avocat du diable puisque vous avez passé tellement de temps à en étudier les dispositions. Il y a ici un changement fondamental en ce qui concerne l'étude «de novo» par les tribunaux. Le ministre et M. Roberts dans le Livre vert avancent que, dans notre système parlementaire, la révision judiciaire ne devrait tout simplement pas exister. Comme je l'ai dit au ministre la dernière fois, ils nous reviennent en ergotant sur les domaines d'information, les documents et les décisions qui relèvent de cette fameuse discrétion ministérielle.

On nous sert l'argument que notre tradition parlementaire est telle que nous avons l'occasion d'en appeler au peuple, grâce aux élections, et que nous pouvons ainsi porter un jugement sur le gouvernement. C'est notre tradition. Qu'avez-vous à répondre à cet argument portant que ces gens devraient donc se trouver en situation spéciale en vertu de cette loi? Cette idée d'avoir des juges indépendants scrutant cette discrétion ministérielle est-elle contraire aux principes fondamentaux du Parlement? Créerai-on un précédent? Que pensez-vous de cette disposition précise?

M. Blakeney: J'ai toujours cru comprendre que les principes concernant les responsabilités du ministre portaient sur les politiques du gouvernement. J'ai quelque peine à croire ce gouvernement qui prétend que dévoiler de l'information, c'est

[Texte]

bility in the simple release of information. I have always felt that this concept related only to the accountability of the ministers of the government through Parliament to the people of Canada for their policies.

With respect to the idea of limited judicial review as has presently been proposed, I had a devil's advocate question put to me by one of the minister advisors some time ago. Who would you want to have the final determination over a request for information such as how many military advisors there are in the Canadian embassy in Vienna? My answer is simply that I think the Canadian people would have greater confidence in a decision not to disclose this kind of information if it was made before a court where both competing interests—the applicant for information and the minister—had a fair chance to express their views, and not made behind closed doors when some bureaucrats and the minister get together and say, boy, this is really serious stuff; we are sincerely of the belief that there are reasonable grounds not to disclose this stuff, so that is what we will say. I think full judicial review is something you accept or you do not.

• 1215

The Chairman: Mr. Feeley.

Mr. Feeley: Well, perhaps an example; many years ago all public servants were hired directly by senior politicians and when, in the evolution of time, it was proposed that the Public Service Commission should evolve, there was a tremendous hue and cry saying. How can the minister be responsible if he cannot hire all his staff? Well, that has changed in time, and I think that is a good example.

When you begin to confuse ministerial review and ministerial responsibility, I think you begin to weaken significantly this act. If you look at the purpose of this act as it is stated in Clause 2, we all give it an at, but when you begin to look at what is hung on to it underneath, you start measuring it in lower terms.

The Chairman: Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: One final question. I agree, Mr. Chairman, so I just wanted you to say it again; you say it so much better than I could.

I will just go back to this Crown corporation thing. It strikes me your suggestion again is quite valid; in other words, there is sort of the reverse position taken, that if the Crown corporation can establish that the information to be disclosed is of a commercial nature which would prejudice the competitive position of the corporation, then well and good; I can fully understand that. But in the CBC... I asked the CBC once, myself, as a member of Parliament, how much they paid for the development of their new logo you see on television. That was considered by the CBC and I got a peremptory response: It was none of my business; this was a matter the CBC considered to be of a confidential nature. And the kind of simple things like that...

[Traduction]

une responsabilité ministérielle. J'ai toujours cru que cette idée ne concernait que la responsabilité des ministres, par l'intermédiaire du Parlement, devant le peuple canadien; pour ce qui concerne leurs politiques.

En ce qui concerne cette idée de la révision judiciaire limitée qu'on a proposée récemment, un des conseillers du ministre s'est fait l'avocat du diable avec moi il y a quelque temps. Qui, en dernier ressort, devrait décider dans le cas d'une demande de renseignements portant sur le nombre de conseillers militaires qui se trouvent à l'ambassade du Canada à Vienne? Je réponds tout simplement que le peuple canadien, à mon avis, aurait beaucoup plus confiance en la décision qu'on prendrait de ne pas divulguer ce genre de renseignements si c'était entériné par un tribunal où les deux intéressés, celui qui cherche à obtenir le renseignement et le ministre, avaient l'occasion de présenter leurs arguments respectifs et que la décision ne soit pas prise à huis clos où certains bureaucrates et le ministre se rassemblent pour décider que c'est beaucoup trop sérieux et qu'ils croient tous très sincèrement qu'il y a des raisons valables de refuser de divulguer ce genre de renseignements, et que c'est là le mot de la fin. Cette révision judiciaire, on l'accepte ou on ne l'accepte pas.

Le président: Monsieur Feeley.

M. Feeley: Je puis peut-être vous donner un exemple; il y a longtemps, tous les fonctionnaires étaient embauchés par les politiciens importants et quand, avec les années, on a proposé que la Commission de la Fonction publique s'en occupe, on a poussé de hauts cris se demandant comment le ministre pourrait endosser la responsabilité de son personnel si ce n'était pas lui qui embauchait. Enfin, ces attitudes ont changé avec le temps et je crois que c'est là un bon exemple.

Lorsqu'on se met à confondre révision et responsabilité ministérielle, il me semble que l'on affaiblit considérablement la portée de cette loi. L'objectif de cette loi, tel qu'il est énoncé à l'article 2, est vraiment superbe, mais en constatant ce que l'on y raccroche par la suite, on déchanté quelque peu.

Le président: Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Une dernière question. Je suis tout à fait d'accord, monsieur le président, et je tenais à le signaler; tout cela a été dit beaucoup mieux que je n'aurais pu l'exprimer.

Je reviens à cette question des sociétés de la Couronne. Votre proposition est on ne peut plus valable; en d'autres termes, si la société de la Couronne peut prouver que les renseignements que l'on cherche à lui faire divulguer sont de nature commerciale et que cela pourrait nuire à sa position concurrentielle... cela, je le comprends. Mais dans le cas de Radio-Canada... J'ai déjà demandé à Radio-Canada combien on avait dû payer pour faire faire ce symbole que l'on voit à la télé. Radio-Canada s'en est sentie offusquée et la réponse fut péremptoire: pas de vos oignons; Radio-Canada tenait ce genre de renseignements pour confidentiels. Vous savez, des trucs du genre...

[Text]

I think a member of Parliament or a citizen should have the right to know what kind of expenditures are being made. We should have the right, for example, to know how much the jet of the president of Petro-Canada costs, or how many he has, or that kind of fundamental information with respect to the operation. It does not affect the competitiveness, but we should have an opportunity of knowing what happens. So I take it that, if you had your druthers . . .

Do you see any problems with respect to the Crown corporation vehicle as being a way of getting out of accountability in the government? I mean, do you share my apprehension?

Mr. Blakeney: I share your apprehension entirely. We have suggested that not only the process for determining inclusion or not should be before Parliament and the law, but Jim has also suggested perhaps there might be an additional exemption that protected commercial information of Crown corporations.

An example just occurred to me. Let us say the CBC had hired a consultant to determine how best the corporation should implement the policies of Section 3 of the Broadcasting Act. That seems to be plainly information in the public interest to obtain. But if CBC is outside of the act, you do not have much chance of getting it.

Mr. Hnatyshyn: Thank you.

The Chairman: Thank you. Mr. Marceau.

M. Marceau: Merci, monsieur le président. Je voudrais insister sur un aspect dont on n'a pas traité depuis le début de nos discussions. On parle beaucoup de l'accès à l'information, mais on n'a pas parlé de l'utilisation des renseignements.

Ne croyez-vous pas que dans le contexte actuel, l'utilisation souvent préjudiciable que l'on fait des renseignements oblige le gouvernement à être prudent dans la divulgation de l'information? Également, il faut se dire que la population se plaint que le gouvernement intervient trop dans la vie des gens et ne respect pas la liberté. J'aimerais connaître votre opinion sur ce dilemme dans lequel nous nous sommes placés et qui nous oblige évidemment à être ouverts en ce qui a trait à nos renseignements, mais également prudents vis-à-vis de l'utilisation de ces renseignements-là et du respect de la vie privée.

Le président: Monsieur Gaudet.

M. Gaudet: C'est évidemment un problème, mais je ne vois pas comment la possibilité d'abus ou d'embarras pourrait annuler ou amoindrir de quelque façon que ce soit la nécessité de l'accès à l'information.

• 1220

Je pourrais vous citer un exemple, celui de la loi d'accès à l'information qui a été adoptée au Nouveau-Brunswick, et où le premier cas d'accès à l'information qui est allé devant les tribunaux, comme c'est permis au Nouveau-Brunswick, concernait un projet gouvernemental d'énergie. On voulait avoir

[Translation]

Je crois qu'un député ou qu'un simple citoyen devrait avoir le droit de savoir ce qui se dépense. Nous devrions, par exemple, avoir le droit de savoir combien coûte l'avion à réaction du président de Petro-Canada, ou combien il en a à sa disposition ou, enfin, ce genre de renseignement fondamental en ce qui concerne le fonctionnement de la société. Cela ne nuit en rien à sa position concurrentielle, mais nous devrions avoir l'occasion de savoir ce qui se passe. J'en conclus, alors, que si vous aviez le choix . . .

Croyez-vous qu'il y ait là un problème, c'est-à-dire qu'on pourrait se servir des sociétés de la Couronne pour se dérober à la responsabilité que devraient avoir ces organismes vis-à-vis le gouvernement? Enfin, partagez-vous mon inquiétude?

M. Blakeney: Je partage tout à fait votre inquiétude. Nous avons proposé que non seulement la méthode pour décider de l'inclusion ou non devrait relever du Parlement et de la Loi, mais Jim a aussi proposé qu'on pourrait peut-être rajouter une autre exemption qui protégerait les renseignements de nature commerciale dans le cas des sociétés de la Couronne.

Il me vient un exemple à l'esprit. Disons que Radio-Canada engage un conseiller pour décider quelle serait la meilleure façon de mettre en œuvre les politiques de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion. Il me semble que le public a intérêt à connaître ce genre de renseignement. Mais si Radio-Canada ne tombe sous le coup de la loi, les chances d'obtenir ce genre de renseignement sont minimes.

M. Hnatyshyn: Merci.

Le président: Merci. Monsieur Marceau.

Mr. Marceau: Thank you, Mr. Chairman. I would like to insist on an aspect that has not been raised since the beginning of our discussions. There has been a lot of talk about access to information but nothing had been said about the use of information obtained.

Do you not think that in the present context, the often prejudicial use that could be made of information obtained should encourage the government to be prudent with the information divulged? Also, it must be said that the population at large is complaining that the government is getting mixed up in people's lives far too much and does not respect their freedom. I would like to get your opinion on this dilemma we are faced with and which, of course, requires us to be quite open with our information but which also requires us to be very prudent concerning the use of that information without forgetting the aspect of privacy.

The Chairman: Mr. Gaudet.

Mr. Gaudet: That is a problem, of course, but I do not see how the possibility of abuse or embarrassment should cancel out or diminish in any way whatsoever this necessary access to information.

I would like to mention the example of New Brunswick's Access to Information Act. The first Access to Information case that went before the courts, which is allowed in New Brunswick, involved a government energy project. The applicant wanted to obtain documents that had been prepared by

[Texte]

des documents préparés par des experts du gouvernement. Le gouvernement avait refusé de rendre cette information publique, forcément pour la raison que vous avancez, à savoir qu'elle pourrait être utilisée par l'opposition pour embarrasser le gouvernement. La Cour a décidé que ce document devait être rendu public, et on a alors vu que le document exposait certains faits, qui étaient effectivement assez embarrassants; par exemple, si j'ai bonne mémoire..., que la productivité était réduite à 25 p. 100 depuis 2 ans: c'est embarrassant, c'est certain. D'un autre côté, je pourrais vous poser la question suivante: Ne croyez-vous pas que c'est utile de rendre public ce genre de renseignements, simplement pour s'assurer que la situation se corrige, et qu'elle ne se répète plus?

M. Marceau: Évidemment, si dans le cas du Nouveau-Brunswick, ce n'était pas pour empêcher l'opposition d'embarrasser le gouvernement, cela m'apparaît assez futile et inacceptable comme argument. Je ne me place pas au niveau de l'embarras vis-à-vis des partis de l'opposition ou vis-à-vis du gouvernement. Ce n'est pas là que se situe mon objection. Mon objection c'est ceci: voyant comment certains journalistes et certains média, pour faire du «sensationalisme» utilisent des informations, non pas dans le but d'informer le public, mais sous une forme d'abus qui enfin de compte cause encore un préjudice plus grave que si l'information était demeurée dans les dossiers du gouvernement... C'est ça que j'essaie de vous dire! Je ne veux pas garder l'information, ce n'est pas ça. J'essaie de vous décrire l'inquiétude dans laquelle, souvent, on est placé à savoir quel est le meilleur bien pour l'individu? La garder ou la divulguer? C'est ça que j'essaie de vous dire. Avez-vous pensé à cet aspect-là de la question?

Mr. Blakeney: Please excuse me if I reply in English but I think the answer...

Mr. Marceau: It is an official language.

Mr. Blakeney: ... is that the chances for sensationalistic journalism and misleading journalism are great when there is less public knowledge about the operations of government and about governmental and public policy issues, than when members of the public can go ahead and find out information on their own whereby the over-all public data base about government is increased.

M. Gaudet: Je pourrait ajouter simplement ceci. Évidemment, j'ai pensé à cette question parce que je suis journaliste et que je suis parfaitement d'accord avec M. Blakeney. Il est certain qu'il peut y avoir des abus et je crois que c'est d'ailleurs la raison pour laquelle dans le Bill C-43 il a un article qui stipule que certains tests sur des produits du gouvernement ne sont pas divulgués si le ministre croit que cela pourrait porter à confusion. Je crois que c'est peut-être la raison pour laquelle cet article a été inscrit. Mais je crois aussi avoir que le gouvernement a autant le droit que les journalistes de dire ce qu'il en pense, et je suis d'accord avec M. Blakeney pour dire, qu'il y a un plus grand risque, si vous gardez l'information secrète de peur que ça nuise ou que ce soit mal interprété, parce qu'à ce moment-là, les journalistes peuvent aussi bien fabriquer si vous voulez, enfin je ne veux pas employer des mots comme ceux-là, mais l'absence d'information, c'est alors que le journaliste qui écrit une histoire..., il faut que son

[Traduction]

government experts. The government had refused to make this information public, for the very reason that you mentioned, namely, that it could be used by the opposition to embarrass the government. The court ruled that this document should be made public, and it was found that the document did, in fact, contain some facts which were rather embarrassing. For example, if I remember correctly, it showed that productivity had dropped to 25 per cent in the previous two years. There is no doubt that this was an embarrassing disclosure. I might also ask you whether you do not think that it is a good idea to make this type of information public, to ensure that the situation is corrected and is not repeated?

Mr. Marceau: Of course, I think that if the New Brunswick government did not want to release this information merely so as to prevent the opposition from causing it embarrassment, the argument is quite futile and unacceptable. I was not referring to embarrassment as regards the opposition or the government. That is not my objection at all. My objection lies, rather, in the fact that some media people use information merely for sensationalism, not in an effort to inform the public. This constitutes an abuse which, in the end, causes more serious harm than if the information had remained in the government files. That is the point I am trying to make. It is not that I do not want to disclose information. I am simply trying to express the concerns we often have when we try to determine where the individual's best interests lie. Should we disclose the information or not? That is what I am trying to get at. Have you considered this aspect of the question?

M. Blakeney: Excusez-moi de vous répondre en anglais, mais à mon avis...

M. Marceau: C'est une langue officielle.

M. Blakeney: ... il est beaucoup moins probable qu'il y ait du journalisme jaune et trompeur lorsque le public est moins informé des activités du gouvernement et des questions de politique que s'il peut se renseigner tout seul et ainsi ajouter à l'information divulguée.

Mr. Gaudet: I would just like to add one point. I have thought of this question because I am a journalist and I agree with completely with Mr. Blakeney. Of course, there may be some abuse, and I think this is why Bill C-43 provides that some tests on government products shall not be disclosed if the minister thinks this could cause confusion. I think this may be the reason for the inclusion of this section. However, I also think that the government is just as entitled as journalists to say what it thinks, and I agree with Mr. Blakeney when he says that there is a great risk in keeping the information secret, for fear that it might be harmful or be misinterpreted. If you do this, journalists can invest—I really do not like using this type of word—but if there is no information available, he nevertheless has to write a coherent article. Therefore, the more information you disclose, the less the likelihood of distorted facts.

[Text]

histoire soit cohérente. Alors, le plus d'informations vous divulguez, le moins de risques vous prenez en ce qui concerne la distorsion.

Mr. Marceau: Do you want to add something?

Mr. Feeley: Yes. At the philosophical level, we have argued this in a variety of way. This is one of the reasons why we have argued that the freedom of information legislation and the privacy legislation must be tied together, so that you balance the national interest with the narrow citizen interest, and you have to trust then the good judgment of the politicians and the courts.

• 1225

M. Marceau: Monsieur le président, monsieur Gaudet et les autres membres qui nous visitent, d'abord, je dois dire que le mémoire est extrêmement bien préparé, extrêmement à point. Il touche des questions très importantes et il va être étudié très sérieusement, cela, je puis vous le dire.

Mais, au tout début, il semble que vous indiquez que vous voulez une loi sur l'accès à l'information qui, pour être véritablement efficace, transférerait aux citoyens le pouvoir qui incombe au gouvernement. Vous dites cela au début... Je ne sais pas si c'est dans le mémoire que nous avons, ou si cela se dégage de vos commentaires, mais vous semblez placer le gouvernement sur le même pied que l'individu. Mais ne croyez-vous pas que le gouvernement a quand même une responsabilité, vis-à-vis l'intérêt public, qui fait qu'il ne peut pas, dans toutes les circonstances, être placé sur le même pied que l'individu? Nous avons quand même des responsabilités. Nous avons été choisis pour cela, pour le meilleur ou pour le pire.

Mais il arrive que cette affirmation-là, qui voudrait que la loi place la population sur le même pied que le gouvernement, j'aimerais que vous me précisiez cela; cet aspect-là. C'est peut-être une phrase générale qui, lorsqu'on l'explique, est atténuée ou est rendue plus acceptable, mais cette affirmation-là me semble, en principe, difficile à accepter.

Le président: Monsieur Gaudet.

M. Gaudet: Je pense que l'interprétation que vous en faites est peut-être un peu poussée. Quand on parle de donner certains pouvoirs au public, je pense que l'on parle là d'un contrôle indépendant du pouvoir du gouvernement de divulguer ou de garder des secrets. C'est surtout cela que l'on voulait. On voulait le mentionner dans ce document.

M. Marceau: Vous voulez dire que la population a autant le droit d'avoir des informations que le gouvernement? Parce que je pense que vous savez sans doute que, dans ce projet de loi, le gouvernement a le fardeau de prouver pourquoi il ne produit pas certains documents et ne fournit pas certaines informations. Le public se trouve quand même protégé parce que son droit fondamental existe. Le gouvernement est obligé d'expliquer pour quels motifs il ne donne pas l'information. Cela m'apparaît une protection assez importante pour l'individu.

The Chairman: Do you have any comment on that, Mr. Blakeney?

[Translation]

M. Marceau: Voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Feeley: Oui. Nous avons présenté plusieurs documents du point de vue philosophique. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons soutenu qu'il doit y avoir un lien entre la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, afin de trouver un équilibre entre l'intérêt national et l'intérêt du citoyen. Il faut ensuite avoir confiance dans le bon jugement des hommes politiques et des tribunaux.

Mr. Marceau: Mr. Chairman, I would like to compliment Mr. Gaudet and the other witnesses on a very fine and very pertinent brief. It touches on some very important points and I can assure you that it will be given serious consideration.

At the beginning you seem to be saying that you want a truly effective access to information law, one which shifts power from the government to the people. That is what you say at the beginning... I do not know if it is in the copy that we have, or whether I got this impression from your remarks, but you seem to be placing the government and the individual on an equal footing. Do you not think that the government does have a responsibility as regards to the public interest, which means that it cannot always be on an equal footing with the individual? The government does have some responsibility after all. We were selected to assume this role, for better or worse.

However, this statement suggests that the act should place the people on the same footing as the government. Could you clarify this point for me, please? Perhaps it is merely a general statement which becomes more acceptable when it is explained, but as it stands, I find the statement difficult to accept.

The Chairman: Mr. Gaudet.

Mr. Gaudet: I think your interpretation is somewhat extreme. When we talk about giving the public some powers, I think we are referring to an independent control mechanism over the government's power to release or not release information. That was our main intention. We wanted to make this point in our brief.

Mr. Marceau: Do you mean that the population is just as entitled to information as the government? I am sure you must know that the bill places the burden of proof on government; it has to prove why it does not provide certain documents or certain information. The public is protected, because of this fundamental right. The government has to explain why it will not provide information. I think this gives the individual considerable protection.

Le président: Avez-vous des commentaires à faire, monsieur Blakeney?

[Texte]

Mr. Blakeney: Thank you. Just on the burden of proof question, I think it is unrealistic to expect the burden should be shared, or it should lie with the applicant before the courts. After all, the information on whether the information should be disclosed or not is with the government. We are dealing with a public right which is accepted only in specific circumstances. Parliament provides a public right; I think the burden on the government should be to establish in each case that the curtailment of that general right has been properly exercised.

Mr. Marceau: But this principle does not exist in each law. This is different in this law, the proof to be made by the government.

The Chairman: Mr. Feeley, do you want to add something?

Mr. Feeley: If I understand the thrust of the discussion, certainly law is designed for the people of Canada, and when we look at our sentence here . . .

A truly effective access to information law shifts power from the government to the people

—when we say “government”, we can mean government as a bureaucracy and we can mean people as the public interest. They are not always in conflict, but at certain times the government assumes it has the public interest pure and simple embraced to itself, and it might not always be true.

Mr. Marceau: Yes, I agree with that. Thank you.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Blakeney and gentlemen, my name is Howard Crosby; I am the member of Parliament for Halifax West. I was also the legislative counsel for the Province of Nova Scotia for several years and I also organized and directed the Legal Aid Program in the Province of Nova Scotia for several years, so I have a long history with freedom of information legislation and the need for that kind of statutory provision.

I know your organization has as well. In fact I have a letter dated February 11, 1980, to Mr. James Feeley, the President of ACCESS, written by the national director of the Liberal Party, in which he says the Liberal Party would introduce freedom of information legislation if they were elected, which they did; it took them a long time, but they got around to it. It also quotes the Prime Minister, Mr. Trudeau, in relation to freedom of information legislation and he said, according to the quote in this letter, that his party had a policy with respect to freedom of information, the principles of which were incorporated in the white paper on freedom of information, which was—and I am quoting:

—which was the basis of the legislation which was prepared by my government and introduced by the Tories.

So, I cite that only to avoid any squabbles, about whose legislation is better than what legislation, because we have it on the authority of the now Prime Minister of Canada that the legislation introduced by the Progress Conservative government was based on the legislation outlined in his policy paper.

[Traduction]

M. Blakeney: Merci. Je trouve qu'il est peu réaliste de s'attendre à ce que le fardeau de la preuve soit partagé, ou qu'il devrait incomber au requérant devant les tribunaux. Après tout, les renseignements concernant la divulgation ou la non-divulgation de l'information sont du ressort du gouvernement. Il s'agit d'un droit public qui n'est accepté que dans des circonstances prévues. Le Parlement fournit un droit au public; je crois qu'il incombe au gouvernement de prouver dans chaque cas que la suppression de ce droit se fait comme il faut.

M. Marceau: Mais ce principe n'existe pas dans toutes les lois. Le fait que le gouvernement a le fardeau de la preuve est une nouveauté dans cette loi.

Le président: Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur Feeley?

M. Feeley: Si je comprends bien la teneur de la discussion, je dirais que les lois sont certainement élaborées pour la population du Canada. La phrase en question est la suivante:

Une loi sur l'accès à l'information vraiment efficace transférerait le pouvoir du gouvernement au peuple . . .

Le mot «gouvernement» peut signifier le gouvernement en tant que bureaucratie, et le mot «peuple» peut signifier l'intérêt public. Les deux ne sont pas toujours en conflit, mais parfois, le gouvernement présume qu'il ne pense qu'à l'intérêt public pur et simple, mais il se peut que ce ne soit pas toujours le cas.

M. Marceau: Oui, j'en conviens. Merci.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président. Monsieur Blakeney et messieurs, je m'appelle Howard Crosby, et je suis le député de Halifax-Ouest. J'ai également été conseiller législatif pour la province de la Nouvelle-Écosse pendant plusieurs années et j'ai organisé et dirigé le programme d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse pendant un certain nombre d'années. J'ai donc une longue expérience des lois sur l'accès à l'information et je suis conscient de la nécessité de telles lois.

Je sais que votre organisation a également une longue expérience dans ce domaine. J'ai, au fait, une lettre datée du 11 février 1980, destinée à M. James Feeley, président d'ACCESS, qui a été écrite par le directeur national du parti libéral. La lettre précise que le parti libéral présenterait une loi sur l'accès à l'information s'il était élu. C'est ce que le parti a fait; cela lui a pris du temps, mais il a fini par le faire. On cite également le premier ministre, monsieur Trudeau, qui parle au sujet de la législation sur la libre accès à l'information; d'après cette lettre, il prétend que son parti a une politique sur cette question, les principes ayant été incorporés dans le Livre blanc sur la liberté d'information, qui constituait . . . et je cite:

. . . qui constituait la base de la législation préparée par mon gouvernement et introduite par les Tories.

Je mentionne cela simplement pour éviter des discussions concernant la paternité de cette législation. C'est le premier ministre du Canada lui-même qui affirme que la législation présentée par le gouvernement conservateur était fondée sur

[Text]

I think it was all said by the Right Honourable Joe Clark, our leader, when he spoke on the subject of freedom of information in the House of Commons. He said that freedom of information is not a statutory provision, but it is an attitude; it is an attitude of the government. They have to be prepared to disclose things. They have to be prepared to open the doors and let the light shine in, and it does not really matter what they put down on a piece of paper if they do not have that attitude.

Sometimes, gentlemen, when we look at a freedom of information act, you see in it evidence that the framers of that statutory provision are trying not to open the door, but to close the door. They are trying to eliminate a real, free access to information. They do not really want you to know what is going on in government, but they do want to enact freedom of information legislation.

I think that is what we have to look for in this act: Is the Government of Canada really going to let you go over to the federal buildings, across Canada, and find out what they are doing in those federal buildings? I would be very, very surprised if that is the attitude of the Government of Canada, because as other people have said, when you put a question on the order paper in the House of Commons, no matter how vital it is for you or your constituents to know the answer to that question, and when you put the same question in a letter to the minister and ask him the same question, it does not affect their ability to win the next election; it does not expose anybody to public ridicule or prosecution. But you wait and you wait and you wait for the answer and the subject goes away and re-emerges and dies out again and comes back and nothing happens.

You know, do not expect just because this same government has come forward and put a piece of paper before the House of Commons, called Bill C-43, that is going to change. I do not even blame the government entirely; it is not always the government. It is that great mammoth bureaucracy out there that is not going to tell you what is going on.

So, I just want to direct your attention very quickly to two points. One: How are they going to implement this legislation? What about the fees and the systems and the application? This is all right in Ottawa, Canada, but if you get down to Halifax, Nova Scotia, it is not so easy to get those forms and get them into the right person and get that kind of action. I am concerned with that and I am glad to see you people are as well.

The other area is judicial review, for which you have indicated a concern. People think the judicial review is at the end of the process of obtaining access to information from government. It is at the very beginning of the process, because if the judicial review, the ultimate resolution of a person's right to access, is not properly set up, everybody in the chain before you get the judicial review will know that and they will react to it. They will say, Ah, ha! You will never get a court of law to tell you you can get this information, so you are not going to get it now.

[Translation]

les principes exposés dans le Livre blanc du gouvernement libéral.

Je crois que tout a été dit par le très honorable Joe Clark, notre chef, lors de son discours à la Chambre sur la liberté d'accès à l'information. Il a dit que ce n'était pas simplement une question de loi, mais que comptait surtout l'attitude du gouvernement. Celui-ci doit être prêt à divulguer les renseignements qu'il détient, il doit laisser les portes grandes ouvertes pour laisser pénétrer la lumière, et dans une telle disposition, les textes juridiques ne sont pas grand-chose.

Quand on examine une loi sur la liberté d'accès à l'information, on se rend compte que les rédacteurs cherchent non pas à ouvrir la porte, mais à la fermer. Ils essaient d'empêcher le véritable accès à l'information. Ils ne veulent pas que l'on sache ce qui se passe au gouvernement et n'ont aucun désir d'avoir une loi sur la liberté d'accès à l'information.

Je crois qu'il importe de déterminer si ce projet de loi nous permettra vraiment de nous renseigner sur ce qui se passe dans les immeubles du gouvernement fédéral, partout au Canada. Je serais très surpris si c'était le cas, car on voit que l'attitude du gouvernement du Canada est tout autre quand, comme d'autres l'ont mentionné, on inscrit une question au Feuilleton, quelle que soit l'importance de recevoir une réponse pour le député ou ses électeurs; lorsqu'on pose la même question dans une lettre au ministre sur un sujet qui n'affectera en rien les résultats des élections futures et qui n'expose personne ni au ridicule ni à des poursuites judiciaires, on est tout de même obligé d'attendre sans fin; on a beau revenir à la charge, on n'obtient jamais ce qu'on cherche.

Il ne faut pas s'imaginer que ce gouvernement changera de mentalité simplement parce qu'il a déposé à la Chambre un document intitulé le Bill C-43. Je ne mets pas tout le blâme sur le gouvernement, car il n'est pas le seul en cause; il y a aussi une bureaucratie omniprésente, qui refuse d'informer le public.

J'ai deux questions à soulever. D'abord, comment veut-on appliquer cette législation? Qu'en est-il des frais, des modalités et des demandes? Les formalités sont peut-être faciles à Ottawa, mais à Halifax, on aura peut-être du mal à obtenir les bons formulaires, à contacter le fonctionnaire responsable et à obtenir la réponse qu'on veut. C'est une question qui me préoccupe, et je suis heureux de voir qu'il en est de même pour vous.

L'autre domaine concerne la révision judiciaire à laquelle vous avez déjà fait allusion. On pense que c'est la dernière étape de l'accès à l'information, quand il s'agit plutôt de l'élément principal, car si la possibilité d'une révision judiciaire pour déterminer, en fin de compte, le droit d'une personne à obtenir l'accès à l'information n'est pas clairement définie au départ, cela aura un effet sur les réactions de toutes les personnes qui participent à ce processus. Les responsables seront persuadés qu'un tribunal ne donnera jamais raison aux citoyens qui cherchent une information et la lui refuseront.

[Texte]

And what is the court of law? The court of law is the Federal Court of Canada. Now, everybody in Canada may think the Federal Court of Canada is the same as every other court, but you know—if you practise law—it is not the same as every other court; it is not the same at all. I do not want to insult the judges of the Federal Court of Canada, but they know this better than I do. That is a specialty court in the court system, a court that for years has had a reputation for protecting the Government of Canada, for protecting these very important areas. So I do not think that is quite the same as allowing me to go to the Supreme Court of Ontario or the Supreme Court of Nova Scotia. The other thing: Where is the Federal Court of Canada? Go around, travel Canada and find out where it is. The Federal Court in Halifax, Nova Scotia is a little office in a little building, and I do not even know if the name is on the front door. So, when you give the people of Nova Scotia the right to go to the Federal Court of Canada, I will tell you something: you are giving them nothing. I would like you to respond to that. I would like to hear what your views are, beyond what you have already indicated.

• 1235

Mr. Blakeney: You have posed quite a few questions. I will try to deal with some of them.

Mr. Crosby (Halifax West): Our time is up.

Mr. Blakeney: On the Federal Court, I think our position would simply be: let us see how things turn out after three years. Possibly one good reason for selecting the Federal Court is that the provinces would not like their own courts deluged by review applications. Another possibility might be that the Federal Court has a little extra capacity, a little excess time on its hands, and could develop some expertise.

Mr. Crosby (Halifax West): I wonder how that happened.

Mr. Blakeney: I am speculating. With respect to your particular concern—a parliamentarian's privilege to have his order paper questions answered, I think this law will give you a perfectly good reason to say they should be answered within 30 days, because if I went under this act I would get them answered that fast.

But, generally, you are right. I think that we have to start some place to change the attitudes of bureaucracy. Other countries have seen that one excellent place to start is with an act like this. It will not happen over night but with a well drafted act, with some of the improvements we have suggested, I think we will start the ball rolling. Hopefully, it is one of those snow balls that rolls down the slope and gets a lot bigger rather than a snow ball in hell.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, gentlemen. Let me make it clear I am on your side.

The Chairman: No other questions, no. All right.

S'il n'y a pas d'autres questions, nous allons en terminer là. We have finished the session. I would like to say thank you to Mr. Blakeney, Mr. Feeley and Mr. Gaudet for the information. This will be very helpful to the Committee.

[Traduction]

Quel est le tribunal en question? Il s'agit de la Cour fédérale du Canada. On peut penser que la Cour fédérale du Canada ressemble à tout autre tribunal canadien. Mais les avocats savent que ce n'est pas du tout la même chose. Je ne veux pas insulter les juges de la Cour fédérale du Canada, mais ils le savent aussi bien que moi. C'est un tribunal spécial de notre système judiciaire, un tribunal qui, depuis des années, est connu pour sa défense du gouvernement du Canada et la protection qu'il donne dans ces domaines très importants. Donc, ce n'est pas comme si on avait fait appel à la Cour suprême de l'Ontario ou de la Nouvelle-Écosse. Encore une chose; essayez un peu de trouver où se trouve la Cour fédérale du Canada dans nos grands centres. A Halifax, elle se trouve dans un petit bureau d'un immeuble quelconque, et je ne suis même pas sûr que son nom est indiqué à l'entrée. Autrement dit, quand on donne à la population de la Nouvelle-Écosse le droit de s'adresser à la Cour fédérale du Canada, on ne lui donne rien du tout. J'aimerais que vous répondiez à mes observations.

M. Blakeney: Vous avez posé plusieurs questions. Je vais essayer de répondre à certaines.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Notre temps est écoulé.

M. Blakeney: Pour ce qui est de la Cour fédérale, je crois qu'il suffira de voir quelle a été notre expérience après trois ans. Une bonne raison du choix de ce tribunal est sans doute le fait que les provinces préféreraient que leurs propres tribunaux ne soient pas inondés de demandes de révision. Il est possible aussi que la Cour fédérale ait une certaine capacité supplémentaire et soit donc en mesure d'acquiescer une compétence particulière dans ce domaine.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je me demande comment cette situation s'est produite.

M. Blakeney: Je fais des conjectures seulement. Pour ce qui est de votre droit, comme parlementaire, d'obtenir une réponse à vos questions inscrites au Feuilleton, je crois que la loi appuierait votre position selon laquelle vous devriez avoir une réponse dans les 30 jours, car telle est la disposition du projet de loi.

De façon générale, je suis d'accord avec vous. Je crois que nous devons commencer à changer l'attitude de la bureaucratie. Dans d'autres pays, on a constaté qu'une législation semblable était un bon point de départ. Le changement ne se fera pas du jour au lendemain, mais une loi bien rédigée, avec certaines améliorations que nous avons proposées, nous dirigera dans la bonne direction. J'espère que cela fera bouler de neige.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur. Je vous appuie à 100 p. 100.

Le président: Il n'y a pas d'autres questions.

If there are no other questions, we shall end our meeting. Nous avons terminé la séance. Je remercie M. Blakeney, M. Feeley et M. Gaudet de leurs renseignements très utiles.

[Text]

I would like to announce the time of our next steering committee meeting. I told Walter Baker that it will be held next Monday at 4 o'clock, in my office. It is the best time that we have to arrange for other witnesses whom we would like to appear before the Committee.

La séance est ajournée à mardi prochain, 9 h 30. Le Sous-comité se réunit à mon bureau, lundi après-midi à 16 heures.

Thank you very much.

[Translation]

J'ai dit à Walter Baker que la prochaine réunion de notre comité directeur aura lieu lundi, à 16 heures, dans mon bureau. Il s'agira de prendre des décisions sur la comparution d'autres témoins qui voudraient s'adresser aux membres du Comité.

The meeting is adjourned until 9 h 30 Tuesday. The Subcommittee will be meeting in my office on Monday afternoon at 4 o'clock.

Je vous remercie beaucoup.

APPENDIX "JLA-4"

SUBMISSION

ON

C-43, ACCESS TO INFORMATION BILL

October, 1980

CONTENTS

Preface - Access: A Short History

1. Overview: The Right to Government Information, A Modern Response to Modern Problems
2. Access to Information: A Fundamental Right
3. Key Recommendations
4. Section by Section - The User's Point of View
 - (a) Section 3: Exempted Institutions - The Line Forms on the Right
 - (b) Section 4: Who Can Exercise the Access Right
 - (c) Section 4(1): What Amounts to "Control"?
 - (d) Section 5: No Public Notice of Disputed Records
 - (e) Section 5: Secret Law
 - (f) Some Procedural Problems
 - (g) Section 10(2): Refusal to Acknowledge the Existence of a Record
 - (h) Section 11: Fees - The Hidden Barrier
 - (i) Section 12: No Right to Inspect
 - (j) Section 12: The Problem of the Crown Copyright
 - (k) The Exemptions - Keeping the Doors Shut
 - (l) Section 13: Confidential Information from Other Governments
 - (m) Sections 14, 15, 16: The Disappearing Harms Test
 - (n) Section 16: The Scope of Investigative Information
 - (o) The Loopholes
 - (i) Section 18(a): "Valuable" Government Information
 - (ii) Section 18(b): Information Which "Benefits"
 - (iii) Section 20(1)(b): "Confidential Third Party Information"
 - (iv) Section 20(2): The Strange Case of Product and Environmental Tests
 - (v) Section 21(2): Information "About" Cabinet Records
 - (vi) Section 22(1)(a): "Advice or Recommendations"

- (vii) Section 24: Solicitor-Client Privilege
- (viii) Section 27: The "To Be Published" Exemption
- (p) Section 28: The Transition Period
- (q) Judicial Review - Back to the Drawing Board
 - (i) Section 49: The Disappearing Onus
 - (ii) Section 50: The Meaning of "Entitled"
 - (iii) Section 51: Second Class Judicial Review
- (r) Section 67(b): What is "Library Material"?

ACCESS: A SHORT HISTORY

ACCESS is a unique citizens' organization. Since its inception in April, 1976, it has promoted public discussion of Freedom of Information seeking the adoption of FOI legislation by all governments in Canada. It has achieved results with almost no money relying instead upon the resources and ingenuity of its membership.

ACCESS has focussed on encouraging FOI at the national level and has collaborated closely with other groups interested in FOI.

As well, ACCESS and its newsletter has played an important information and co-ordinating role. ACCESS has also sponsored a variety of activities in support of its goal:

Public forums with keynote speakers in Ottawa,

A Research study on public access to government information aimed at MP's and Cabinet Ministers,

An FOI Brief to the Secretary of State, 1977,

Media Interviews, Public Speaking Engagements,

Conference on Privacy at Carleton University.

1. Overview: The Right to Government Information,
A Modern Response to Modern Problems

"The consensus which is necessary for the maintenance of social structure does not come about through some metaphysical entity of a group or social mind, or a general will. Rather the unifying of value themes is achieved through the control of media of communication, and therefore the structure of the ideological system becomes articulated with other systems of power."

- John Porter, *The Vertical Mosaic* (1965), p. 460.

The massive power of the media in modern society, as recognized by Porter, derives from its access to, and control over, the distribution of the incredible volumes of information that our society produces day in and day out. Through selection editing, shading, superimposition and juxtaposition the media are seen to greatly influence the development of values in society and the vehicles for their articulation, including public policy.

Yet the opinion-shaping role of the media can itself be controlled and shaped by the sources of information themselves. The largest, most pervasive and most significant source of information in modern society is government. Its ability to control access to the information it generates - information about virtually every aspect of society - is possibly its most important, yet least examined and understood source of power. At a very basic level, we are familiar with "news management" through intentional leaks. But the practice of government to use its information monopoly to serve its purposes of stability and self-preservation in varying degrees, permeates a far larger variety of government-initiated and controlled information-provision decisions.

This is an era of extreme cynicism towards government motives and decisions. Canadian newspapers abound with reports of botched projects costing millions, inept or useless policies, bureaucratic insensitivity and even the most flagrant abuses of basic human rights on the part of three levels of government.

To restore public confidence in government and to restore the responsiveness of government to the evolving public interest, new mechanisms of government accountability are desperately needed. Laudable steps are now being taken to reinforce our traditional Parliamentary institutions. But given the size and reach of government, additional measures are also required.

The right of public access to information under the control of government is one such measure. In one way, because it is expressed in legislation, it can be seen as a modern solution to a modern problem. Yet it is also a traditional solution - expressing the faith that the best defence a democratic society has is a highly informed citizenry fully conscious of the scope, practice and legal limits of government activity.

A truly effective access to information law shifts power from government to the people. ACCESS, a Canadian Committee for the Right to Public Information has grave reservations that C-43 will not accomplish this essential goal. Much has been said of the Liberal government's long-awaited acceptance of the fundamental principle of judicial review of government denial, and the adoption of other common sense administrative reforms such as mandatory publication of government indexes and the establishment of an Information Commissioner's Office to pursue citizen complaints.

But C-43 requires substantial amendment if it is to be the law that opens the doors of government that the public expects and needs. Our key recommendations for amendment are summarized in section 3 and are discussed in detail in section 4. However, before proceeding to the subject matter of C-43, we wish to address an issue which has become particularly timely - entrenchment of the right of access as a constitutional right.

2. Access to Information: A Fundamental Right

"PRINCIPAL RECOMMENDATIONS

1. The right of Canadians to full, objective and timely information and the obligation of the State to provide such information about its programmes and policies be publicly declared and stand as the foundation for new government policies in the field. This right might be comprehended within a new constitution in the context of freedom of expression."

- from "To Know and Be Known", final report of the Task Force on Government Information Policy (d'Iberville Fortier, Chairman), August, 1969.

The Task Force on Government Information Policy over ten years ago correctly recognized that maintaining the locus of democratic power with the people requires a public right to government information. So important was this right to the Task Force that it considered that it should be put beyond the power of the legislature and the executive to whittle down. The Task Force also noted that the right to government information must now be seen as a necessary part of the widely accepted individual right of freedom of expression.

It is not ACCESS' purpose in this submission to enter into the present heated constitutional debate. We simply wish to point out that the right to government information should, in no respect, be seen as a mere statutory right, the provision of which is in a sense a gift from a generous government. Its purpose is the preservation and enhancement of our democracy. As such, it is appropriate to include the right of access in any Charter of Fundamental Rights adopted as part of Canada's principal constitutional instrument.

For those who continue to hold the view that such entrenched rights are inconsistent with Parliamentary theory, it might be appropriate to recall Chief Justice Duff who in his decision in the "Alberta Press Bill" case (Reference Re Alberta Statutes, [1938] 2 S.C.R. 100) said:

"Any attempt to abrogate this right of public debate or to suppress the traditional forms of the exercise of the right in public meeting and through the press would, in our opinion, be incompetent to the legislatures of the provinces, as repugnant, to the provisions of The British North America Act, by which the Parliament of Canada is established as the legislative organ of the people of Canada."

In a concurring opinion, Mr. Justice Cannon explicitly referred to the Canadian citizen's "fundamental right to express freely his untrammelled opinion about government policies and discuss matters of government concern".

3. Key Recommendations

(a) The right of access should extend to all government institutions except those expressly exempted by Parliament.

(b) The Information Commissioner should be empowered to ensure that the public indexing system truly facilitates efficient access to government records.

(c) The Act must not give the green light to charging access fees which amount to a hidden barrier to government information.

(d) All exemptions must be governed by a test which specifies the public harm which justifies a government refusal to disclose. In this regard, the exemptions which must absolutely be amended are sections 18(a), 18(b), 20(1)(b), 20(2), 21(2) and 22(1)(a).

(e) The tests for judicial overriding of government refusals to disclose must be clarified to avoid the possibility of a narrow interpretation which avoids de novo review and employs a subjective rather than an objective test of the reasons for the refusal.

(f) All records should be subject to the Act upon its coming into force.

4. Section by Section - The User's Point of View

Having summarized our overall impressions of C-43 and those specified amendments which are absolutely necessary if Canada is to have a truly credible and useful access law, we will now analyze the Bill clause by clause pointing out its major problems and their solution. In doing so we have asked the following questions:

- Is the section clear or will it become a lawyers' field day?

- Does the section further or hinder the exercise of the right to government information established by section 2?

(a) Section 3: Exempted Institutions - The Line Forms on the Right

Both the CBA and Baldwin model bills wisely deemed all government institutions to be subject to the right to information unless specifically exempted by inclusion in a schedule approved by Parliament. C-43 unfortunately takes the opposite approach - you're out unless Parliament says you're in. No reasons were given for this choice in the accompanying Discussion Paper - the question was not even discussed. We prefer the CBA and Baldwin approach and strongly recommend amendment of the Bill to this effect.

While some would suggest that either approach would achieve the same result - the government would still ensure a host of agencies and Crown Corporations are not subject to the law - we contend that C-43's approach would do an injustice to the Parliamentary process. Through C-43 Parliament will create a new Canadian right. As we have noted previously, the right of access is really a modern fundamental right needed to ensure effective exercise of the democratic franchise and proper accountability of government. The Act should therefore apply to all government institutions unless the government can persuade Parliament why it is in the public interest that the Act should not apply to a particular institution. This critical control of Parliament over the institutional scope of the Act is precisely what the C-43 approach is designed to avoid. Parliament should not allow any government institution to escape the public right to information unless the government advances the most persuasive reasons for doing so. There must be sufficient

time to debate each institutional exemption and ample opportunity for public comment on the issue. It must be clearly understood why the present exemptions are incapable of protecting the vitally affected government interest. It may indeed be the case that a modification to an exempting section is all that is needed. If so, ACCESS would prefer amendment to the exemption over complete exclusion of the institution from the Act and the right to information.

What, for example, are the government's reasons for not including the CBC or the Canadian Egg Marketing Agency? Why aren't the Act's exemptions sufficient protection for them? Or is the government concerned about administrative costs? We simply don't know and won't if the C-43 approach to institutional exemption is adopted.

It is very likely that many of the myriad of other government institutions which do not readily come to mind should be covered by the Act and that they are not included under the Bill simply because of fierce and effective bureaucratic lobbying.

The C-43 approach also gives rise to some easily avoided administrative headaches. First, what happens when a new institution is created but it hasn't been made subject to the Act? Legitimate bureaucratic uncertainty over the applicability of the Access Law to the new institution would certainly result in delays in planning and implementing the needed administrative machinery. The result will be needlessly delayed public access to that institution's records.

And what happens when an institution is renamed (due to reorganization or a penchant to give departments snappy names) or is merged with an exempted institution? Under C-43 Parliament would have to put the new name on the "covered" schedule otherwise the Act would no longer apply to the institution. This could take some time if Parliament was very busy or not sitting at the time.

(b) Section 4: Who Can Exercise the Access Right

The reasons for restricting the right of access to Canadian citizens, corporations and landed immigrants was discussed at some length in the C-15 Discussion Paper. The basic reason for the restriction seems to be that since the Act was aimed at enhancement of the franchise and since its operation would cost taxpayers

money, only real "Canadians" should benefit. We quarrel with these assumptions. Why, for example, should an immigrant who has become a Canadian resident for Income Tax Act purposes not have the right of access? Government decisions directly affect all Canadian residents whether they are citizens or not. The interest in ensuring good government doesn't stop with those eligible to vote under the Canada Elections Act.

But we have an equally serious practical problem with the section - it just won't work. The section 4(1) limit on applicants can be so easily circumvented through friends and relatives, subsidiary Canadian corporations or, for example, commercial application-handling corporations (a potentially profitable yet totally unproductive economic activity) that the section will quickly be seen as just another useless regulatory burden.

Parliament should save itself and the Canadian people the resulting embarrassment and criticism by deleting section 4(1) and in its place simply requiring that all applications be made in Canada by a Canadian resident.

(c) Section 4(1): What Amounts to "Control"?

The Bill is simply unclear as to how much "control" by a government institution is required for information to be subject to the Act. There ought to be a definition in the Act which adopts the following principles:

- (1) control includes possession,
- (2) control includes the right of an institution to obtain access to, and use of, information regardless of whether it is formally owned by the institution or not,
- (3) control extends to information in (2), the generation of which has been jointly financed by a federal government institution and another body (such as a university).

Starting with passage of the Act, all federal research and other information-generating contracts should be deemed to have adopted these principles.

Without these statutory guidelines, it will simply be too easy to protect sensitive information by having it generated on contract outside government by researchers who have nevertheless "taken the oath".

(d) Section 5: No Public Notice Of Disputed Records

We would agree that some lower level of detail concerning potentially exempted information in the public indexes is likely warranted but only if strict controls are placed in the Act to eliminate the possibility of government abuse of section 5(3). No controls are present in the Bill now. As a result, any record which an institution doesn't want Canadians to know the existence of can be omitted under the guise of "exempt" information. In many cases this would amount to de facto exemption without a chance for review.

As well, Canadians should be assured that the best possible information is published pursuant to section 5(1). Consistency among section 5(1) publications will save both users and government time and money.

To avoid abuse and to improve the indexing process the following controls should be put into the Act:

- (1) All file titles and information classes to be filed with the Information Commissioner,
- (2) The Information Commissioner to set uniform standards for institutions' section 5(1) descriptive publications and to approve all such publications only when they conform to the wording and spirit of section 5(1),
- (3) Where an institution seeks to publish a more general description than would otherwise be required, or to omit a class of record entirely, the institution must file its reasons certified by the head of the institution together with a supporting legal opinion on the applicability of section 5(3) with the Information Commissioner,
- (4) The Information Commissioner shall require publication of any class of information, including a section 5(3) candidate, unless he considers its publication not to be in the public interest,
- (5) The Information Commissioner to receive in confidence the full disputed description, file title, etc. in the event he decides publication is not in the public interest,
- (6) The Information Commissioner to designate at least one location in each municipality where the section 5 publications are to be available for free inspection, for example, municipal libraries and Post Offices,
- (7) In exercising his or her authority under this section the Information Commissioner to have regard to: (a) the desirability of clarifying the operations of government institutions, (b) the desirability of making the public aware of the classification and filing procedures of government institutions and (c) the public interest in the fullest possible exercise of the public right of access to government records.

The Information Commissioner should be mandated to ensure that the state of the art indexing methods and technologies are employed by all government institutions. The indexing system should be readily understood by the layman and be capable of efficiently leading users from imprecise general inquiries to specific file listings capable of forming part of effective and adequately detailed application under the Act.

Classes of information employed within government will not be a satisfactory starting point for using the Act if they don't refer to specific subjects that people understand. In many cases, we would expect that indexed supplementary information on government records will have to be available to allow applicants to pare down their requests to a manageable and affordable size.

(e) Section 5: Secret Law

Ontario does not have a Freedom of Information Act. But it recently made available to the public all its "secret law" - policy guidelines, procedural manuals, etc. C-43 would require a formal application for information to obtain access to this material - the lifeblood of the bureaucracy and the most important source of information on the day to day interactions between government and the public. There is simply no good reason not to include publication of secret law in section 5(1) rather than a cryptic "description" as section 5(1)(c) presently mandates.

(f) Some Procedural Problems

(1) Where to apply (section 6) - The Bill doesn't say where formal applications will be received. Since it can be expected application forms will be available at Post Offices, they should also be designated formally as receipt points in the Act. Government institutions' central offices should, under no circumstances, become the only point of receipt.

(2) When received (section 7) - In order to indicate clearly when the initial 30 day processing period begins, receipt by the institution should be deemed to include filing at a Canada Post Office as well as actual receipt.

(3) Guidelines for Extra Processing Time (section 9) - There are no controls in the Bill on the amount of extra processing time that can be claimed under section 9 - the only recourse at present would be a complaint to the Information Commissioner. The Act must anticipate and protect against possible abuses. The original 30 day period is itself three times longer than the processing period of the U.S. Act.

We propose that: (1) extensions should be for a reasonable period not exceeding 30 days, (2) extensions of a further 10 days or longer should first be approved by the Information Commissioner, (3) all notices of extension should be filed with the Information Commissioner at the time they are forwarded to the applicant, and (4) notices of extension must be forwarded to the applicant by telegram, Telepost or Night Letter.

(g) Section 10(2): Refusal to Acknowledge the Existence of a Record

Section 10(2) states that there is no requirement on an institution in its response to the applicant to state whether the record sought actually exists. As a result, some applicants will give up on an application where the institution refuses even to confirm the existence of the record, rather than risking the time and cost of review to get a potentially non-existent record. If they knew the record actually existed they would, however, pursue their review rights.

The concern over harm from the very disclosure of a record's existence is really a legitimate one, only in regard to certain exempting categories - defence, intelligence, international affairs, law enforcement and crime prevention. It should be limited to these categories. In the case of other records, the institution should be required to state not only whether the record sought exists but, if the record sought doesn't exist, whether a record exists which would provide some or all of the information sought - even if the institution asserts it can deny access to that alternative record.

(h) Section 11: Fees - The Hidden Barrier

ACCESS recognizes that in most instances some fee for the processing of applications and copying of records is appropriate. The legislation should contain incentives to the filing of well thought out and bona fide applications and should discourage frivolous applications which merely waste valuable government resources. However, as we discuss below, the Bill goes too far towards allowing the government full cost recovery. We fear most that information presently available free from the federal government will only be obtainable for a fee under the Act.

Access to government information under the Act always serves a wider public interest beyond whatever immediate personal interest the applicant may have, be it correcting errors, keeping government honest or getting valuable information into the economy or our educational institutions.

We are, however, aware of the concern that public resources may be unduly devoted to serve private commercial interests, for example, by plumbing government data banks for information useful in marketing studies. We would not suggest separate fee treatment of "commercial" and "public interest" users, however. In our view this would be a futile exercise, and wholly outside the spirit of an Act which aims at providing an equal right to all applicants. It would only be too easy for commercial interests to hide behind a "charitable" or research-oriented applicant to obtain the lowest fee where the cost of information sought would justify such an evasive practice.

We urge the inclusion of a statutory proscription against the charging of any fee which would have the effect of frustrating access under the Act - regardless of the purpose of the inquiry. Should there appear to be excessive use of the Act to obtain "corporate intelligence", as some have alleged to have been the fate of the U.S. Act, the concern can be raised and examined publicly in the course of the mandatory review of the Act after its first 3 years.

We wish to make it clear that all possible steps should be taken in the first few years of the Act's operation to swing the doors of government open rather than just nudge them slightly ajar. It must be accepted that a critical element of this overall approach to access to information will be a fee structure which is not fully compensatory and does not permit a variety of discretionary surcharges after payment of the initial fee.

We would therefore urge adoption of the following amendments:

- (1) A lower maximum application fee of \$10.00. If costs rise then an adjustment might be considered as part of the 3 year review.
- (2) All fee schedules to be reviewed and approved by the Information Commissioner.
- (3) Deletion of the right to charge for "review" of the record. Anyone familiar with government operations well knows the maze of memos, committee meetings and the absurdly long total person-hours that review of even the most simple problems can cause. High review costs would of course be most often incurred with respect to records over which an exemption may be claimed - precisely those records which the Act is aimed at disgorging from government. Adding a "review" charge is tantamount to requiring the Applicant to pay for constructing the government case against disclosure - it puts the public on notice that sensitive records, records which are most

important to improving government accountability, will cost a lot more to get at. And because there is no upper limit on review time it seems to us that this fee category invites abuse by individuals requested to review records, the disclosure of which might be particularly embarrassing to them.

(4) The Information Commissioner, upon a complaint, should have the power to override a fee quote. While we recognize that there may be some theoretical problems in granting the Information Commissioner both investigatory and adjudicative responsibilities, we are convinced that the need to have an effective remedy against unreasonable fee quotes overrides these theoretical concerns. We would note that an adjudication on fees is easily distinguished from an investigation of a decision to deny information. In the former case, the ambit of the right of access is not in issue, only the fairness of the administrative machinery and the degree to which it facilitates the open government policy of Parliament. In the latter case, the Information Commissioner would be focussing exclusively upon the fundamental principles of the Act. We therefore see no real conflict in the Information Commissioner being given two hats to be worn on separate occasions.

(5) Parliament should state clear guidelines on the reduction or waiver of fees rather than leaving this issue solely in the hands of the government institution. A well-developed standard has already been advanced by the Canadian Bar Association in its Model Bill:

"s. 8(2) Records may be furnished without charge or at a reduced charge where the agency determines the waiver or reduction of the fee is in the public interest because furnishing the information can be considered as primarily benefitting the general public. In determining whether the information can be considered as primarily benefitting the general public, the agency shall consider such matters as the size of the public to be benefitted, the significance of the benefit, the usefulness of the material to be released, the likelihood that tangible public good will be realized and other factors bearing upon the appropriateness of public payment."

We would strongly urge that such a standard be made mandatory rather than permissive.

(i) Section 12: No Right to Inspect

Section 12(1) establishes the primary means of access as receipt of a copy of the record requested. It does not give the applicant a co-equal right to inspect the record. Rather section 12(2) gives the institution the power to say whether or not an inspection is permitted. Such a right clearly makes sense. It could easily result in savings in reproduction costs. Often inspection will be all that an applicant is seeking. This has been recognized in section 17 of the Privacy Act which gives the applicant the choice of inspecting or receiving a copy.

(j) Section 12: The Problem of the Crown Copyright

In the U.S., government documents are in the public domain. This fact, many observers agree, has permitted the development of an information processing industry around the U.S. Freedom of Information Act. This industry provides low cost FOIA services (applications, fighting denials, reviewing government files) at affordable rates to many public interest groups which cannot hire staff to do the work internally. These firms therefore render a low cost public service which helps to prove that the Act really works. Section 12(4) expressly retains the Crown Copyright in information released under the Access Act. In our view, this provision could well be used to frustrate the growth of a similar information processing industry.

While this problem may well properly be considered as part of the government's overall review of the copyright laws, we wish to bring Parliament's attention to this potential indirect barrier to effective use of the Act. It might well be asked why any Crown Copyright should exist in information which the Crown has no plans to publish and sell. Information to be published would be exempted from the Act in any event by section 27. Why should the Crown object to removing its copyright from information which it doesn't intend to publish?

(k) The Exemptions - Keeping the Doors Shut

C-43 contains many, seemingly superficial or "house-cleaning" changes in the exemptions first introduced in C-15. Parliament should take great care not to assume blithely that a small change here and there or a simple restructuring of the same phrases does not impact substantially on the scope of the right of access - in many instances it does. In many instances the effect of such changes would be to virtually slam the doors to government information shut. In addition, some of the most pro-secrecy elements of C-15 have been adopted intact.

Canada needs the best Access Act it can get. A better set of exemptions than presently appear in C-43 can be drafted now without waiting for the 3 year review. No piece of legislation has been discussed as much in public or been the subject of model bills, conferences, and candid critical discussion as Canada's FOIA. With such information readily available, Parliament would be avoiding its legislative duty to make the best access law it can if it were to claim that any problems concerning the wideness of some exemptions as they presently stand, can be cleared up in the course of the review after 3 years.

ACCESS recognizes that some exempting categories are necessary. We do not accept that simply because a palpable argument can be made that information falls into a certain category that it should be withheld. In principle Parliament should specify the nature and degree of harmful consequences which might justifiably override the right of access. It should not continue to blindly accept the confidentiality classifications that have been evolved by the executive and the public service upon which the exempting sections are based. Indeed, the very purpose of an Access Act is to say "no more" to rigid pro-secrecy classification systems and to force the government to establish, in each and every case of a denial of access, the specific reasons why disclosure of that particular information would not be in the public interest.

(1) Section 13: Confidential Information from Other Governments

We accept the need to maintain the flow of information which genuinely originates in other governments. The section should, however, be clarified to prevent the Canadian government from claiming that information which actually originated with it was "obtained in confidence" from another government.

As well, we suggest that the section 13(2) discretion not to release other government information over which no confidence has been asserted should be eliminated by substituting "shall disclose" for "may disclose".

(m) Sections 14, 15, 16: The Disappearing Harms Test

While C-43 now sets out a harms test for law enforcement, defence, security and "federal-provincial" information it has also ensured that such a test will hardly ever be applied in the course of a review by setting out extensive lists of information which satisfy both the

class and harms tests of these sections. The essence of a meaningful Access Act is the right to independent review of the government's reasons why the adverse consequences of disclosure outweigh the public interest in accessing freely government records. These extensive lists of classes of information deemed to be sufficiently harmful, if disclosed, amount to a flagrant repudiation of the principle of full, independent review and if let stand, will in the long run, serve to perpetuate rigid pro-secrecy classification schemes and seriously imperil the credibility of the Act.

Rather, these lists of "sensitive" records (14(a), (b), 15(a) to (i), 16(2)(a) to (c)) should clearly be solely illustrative of the classes of information to which the exempting harms test of the exempting section must still be applied. The following amendments should be made:

"s. 14 The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under the Act that contains

(a) information on federal-provincial consultations or deliberations; or

(b) information on strategy or tactics adopted or to be adopted by the Government of Canada relating to the conduct of federal-provincial affairs which could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs."

"s. 15(1) The head of a government institution may refuse disclosure of any record requested under this Act that contains (list subsections (a) to (i)) which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or the detection, prevention, or suppression of subversive or hostile activities."

"s. 16(2) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains (list subsections (a) to (c)) that could reasonably be expected to be useful for the commission of an offence."

(n) Section 16: The Scope of Investigative Information

Protection of the "ability of police authorities to enforce the law", as expressed in the Discussion Paper, should not be extended to permit refusals to disclose routine reports to regulatory bodies which may employ "criminal" sanctions as part of their regulatory powers. Such information as facility inspections and product and safety tests is primarily factual and evaluative and is not made in contemplation of any prosecution or other disciplinary action by the body.

There are three amendments to section 16 which are necessary to avoid such an unwarranted expansion of this exemption:

- (1) require specification of "investigative bodies" in the Act itself;
- (2) delete subsection 16(1)(a)(ii) (it could be argued that as every department and agency acts in accordance with its enabling statute, any act of government could fall under "enforcement of any law of Canada or a province");
- (iii) clearly define "investigations" to include only investigations in contemplation of, or with the purpose of, a prosecution for a criminal offence.

These changes would substantially conform to the recommendations of the CBA and Baldwin Model Bills, and the Ontario Royal Commission while still addressing the concern of criminal law enforcement agencies over the costs of applying a lengthy and complex list of pure harms tests.

(o) The Loopholes

(i) Section 18(a): "Valuable" Government Information

All information costs money to create and all information sought under the Act will obviously be of value to the applicant - otherwise it simply wouldn't be requested. For these simple reasons, the section 18(a) discretionary exemption of "financial, commercial, scientific or technical information" belonging to the federal government having or likely to have "substantial value" stands as an invitation to abuse. What is meant by "value"? At the very least, a precise definition is needed.

But there is also major objection, in principle, to such an exemption. Information should properly be exempted when the public harm of its disclosure outweighs the public benefit. The "substantial value" test is not, on its face, a harms test. Quite the opposite, it could be seen as a benefit-minimization test whereby

the government is permitted to withhold information which could generate economic or personal benefits. In this sense, the "value" test is almost perverse - it restricts disclosure of government information exclusively according to its ability to create benefits.

We simply do not see the qualifier of "substantial" as at all meaningful. We strongly urge Parliament to require the government to state its reasons for this exemption. The government, in this regard, has simply not lived up to the conclusion expressed in the Discussion Paper regarding the corresponding section in C-15:

"Efforts are needed to identify more precisely the public interest requiring protection, so that it is more relevant to the day-to-day implementation of the Access legislation."

In the absence of a better proposal from the government, ACCESS recommends that Parliament amend section 18 to include only a true harms test as, for example, was employed in the Conservative Bill, the disclosure of which would have a substantial adverse effect on the economic interests of Canada.

(ii) Section 18(b): Information Which "Benefits"

ACCESS raises the same objection to the section 18(c) "undue benefit" test. "Benefit" and "value", without clarification in the Act, are the mirror images of each other.

(iii) Section 20(1)(b): "Confidential Third Party Information"

If any exemption in C-43 is unabashedly pro-secrecy and totally against the spirit of the Bill, the exemption in section 20(1)(b) for third party information stamped "confidential" by the third party is the one. By the simple act of printing "confidential" at the top of the page, suppliers of information to the federal government can completely avoid any legitimate examination of the prospective harm or benefit of disclosure - an examination which sections 20(1)(c) and (d) quite properly recognize should take place. They can even clamp down on the provision of such information even where its disclosure would aid the policy-making process, yet result in no substantial harm to the third party.

The "confidential" stamp binds the hands of government in a fashion which presently does not occur. Section 20 is mandatory - a public servant would be breaking the law if he disclosed, either under the Act or informally, any such information.

The Discussion Paper defends this approach to third party source information as follows:

"The basic purpose of Access to Information legislation is to make available to the public more information concerning the operations of government. The legislation should not be used to pry into the private lives of citizens or into the confidential activities of corporate entities."

This rationale sets up a false distinction. Third party information supplied to government to influence policy, obtain benefits, or maintain government protection in itself becomes a legitimate and necessary part of the "operations of government". Such information should not be exemptable at the instance of the third party supply asserting some confidence over it.

Confidentiality has been correctly recognized by both the Canadian Transport Commission and the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission as inextricably linked to the consequence of public disclosure. These bodies have expressly rejected the idea that confidentiality is a special property deserving of protection simply because certain information has been labelled as such.

It is absolutely necessary that section 20(1)(b) be deleted from the legislation. Ample protection of third parties is supplied in subsections (a), (c), and (d) and in the third party rights of notice and intervention.

(iv) Section 20(2): The Strange Case of Product and Environmental Tests

Neither the C-15 nor the C-43 Discussion Papers have provided any rationale whatsoever why product and environmental tests have been specially singled out for exemption if the government feels their results are "misleading". In a sense, any test or statistically-based conclusion could be alleged to be misleading in some degree as they are dealing, not with individual real life situations, but with specially engineered test situations and aggregations of selected aspects of real life situations.

Surely the answer to the problem would be to supply the government's reasons for the "misleading" effect of the test's results with the test as it would naturally do in the case of any other record it was obliged to disclose, yet felt was misleading or incomplete. Providing this special exemption for test results leads to two obvious questions: If the government is worried about a lot of unreliable tests getting into the public's hands, how in the world were so many tests produced in the first place? Did the government itself rely on them?

Getting to the bottom of this concern is one of the legitimate "government accountability" objects of access legislation.

The meaning of "fee" as it is used in section 20(2)(a) requires clarification. At present, it could include interdepartmental transfer prices. If so, departments could ensure complete exemption of test results by having sham agencies, consultants or other departments do their testing. The "for a fee" exemption should only extend to legitimate commercial testing services of government provided to the private sector for a fully compensatory price.

(v) Section 21(2): Information "About" Cabinet Records

There is a danger that information could be refused under this exemption simply because it happened to have turned up in a Cabinet document, while it formed no part of a Minister's recommendation of the record or decision. Such information could be purely factual and deserving of disclosure but for the simple fact that it had found its way into a Cabinet record and must therefore itself "contain" information about the contents of any record within the exempted classes of section 21(1). Surely a "record" should include a record of itself. Section 21(2) therefore becomes redundant and should be deleted.

(vi) Section 22(1)(a): "Advice or Recommendations"

Leaving the term "advice or recommendations" undefined is yet another open invitation to government abuse of the access law. And without a related harms test there will be no effective means of judicial control of denials on this ground. At the very least, this exemption should be restricted to the kinds of advice that require confidential treatment to ensure maximum candour. This is, as defined by the CBA Model Bill, advice "leading to the making of a decision or the formulation of a policy".

Further the Act must make very clear the variety of records containing a mixture of fact and opinion which under no circumstances should be subject to this exemption. These records have been carefully and thoroughly listed in section 22(2) of the CBA Model Bill and should be incorporated into the Act as mandatory limitation to this exemption.

The twenty year waiting period for information justifiably exempted under section 22 is simply too long. We recommend that a 5 year period apply unless the government can establish that the current operations of government will not be adversely affected and that a 10 year maximum waiting period be set.

(vii) Section 24: Solicitor-Client Privilege

Canadians should have a right to know the reasons why the federal government thinks what it is doing is legal. The "legal advice" section should therefore not extend to any legal opinion given the government on the legality of subordinate legislation enacted, the exercise of a statutory power of decision or action or legislation put before Parliament (whether passed or not).

(viii) Section 27: The "To Be Published" Exemption

There must be an absolute limit on the amount of time the government can delay fulfilling a request because it claims a record to be published must first be translated. Numerous government studies have never seen the light of day because "funds are not available for translation". We suggest an additional 30 days for translation and printing should be more than adequate.

As well the 90 day period for publication after the request is received is unduly long. If the government has genuinely made up its mind to publish the record sought prior to receiving the request, it should easily do so within 30 days.

This exemption should, we submit, only apply to requests for a copy of the record. Canadians should have a right to inspect records regardless of when the government intends to publish the records. If some harm could be caused by prior knowledge of the publication, the government can seek its exemption from disclosure under section 18(c).

(p) Section 28: The Transition Period

Section 28 of C-15 would have brought all records under the Act one year after coming into force. Records under five years of age would have been immediately covered. In spite of the extra time provided by the failure of Parliament to pass C-15 the Liberal government now wants a longer transition period. We understand that the planners of the administrative implementation of the Act are better prepared now than a year ago.

What's sauce for the goose should be sauce for the gander. It is reasonable to expect a delay of several months after third reading to formulate the implementing regulations and establish the Information Commissioner's office. With the delay of the Act since the fall of 1979, there is no good reason to have a transition period - all records should be subject to the Act upon its coming into force.

(q) Judicial Review - Back to the Drawing Board

(i) Section 49: The Disappearing Onus

The government's acceptance of the principle that meaningful judicial review depends on the onus lying on the government to prove it is entitled to refuse disclosure throughout is laudable but it is not reflected in the section 49 burden requirement. As it stands, the government needs only to go so far as to establish that it "may" refuse to disclose, not that it was right or entitled to refuse to disclose. Thereafter the burden will shift to the applicant.

The government's intention can easily be realized in the following fashion:

"...the burden of establishing that access to a record requested under this Act or a part thereof was properly refused shall be on the government institution concerned throughout any investigation by the Information Commissioner or application under section 42, 43 or 45."

(ii) Section 50: The Meaning of "Entitled"

The Minister responsible for the Access Act, has stated on numerous occasions, that the intent behind section 50 is to permit the court to fully review the merits of the decision not to disclose and to substitute

its own judgment for the government's if it disagrees with the decision. Our concern is that this intent is not crystal clear in section 50. The government's and our hope for full judicial review rests on a liberal interpretation of the phrase "not entitled to refuse to disclose". "Entitled" is a term borrowed from American FOIA jurisprudence and is not common in Canadian statutory or case law relating to the exercise of statutory powers.

We should not take the chance of a conservative approach to the definition of "not entitled". The duty of full judicial review should be expressed as follows:

"s. 50(1)...the Court shall, if it determines in its opinion that the record should properly be disclosed, order the head of the institution to disclose the record or part thereof..."

(iii) Section 51: Second Class Judicial Review

Whether C-43 makes it entirely clear or not, the Liberal government has, on a number of occasions, stated that it doesn't want to take the chance of full judicial review where certain records are in dispute. For these records in the areas of criminal investigation, federal-provincial affairs, international affairs, and defence, and national economic security it has proposed "less than full" judicial review. Section 51 permits the court to order disclosure only if it concludes that the government "did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the record." Presumably the section is meant to tell the court that it can't decide if the government was right or wrong but if the reasons it gave in denying access made sense.

If so, this judicial power is in no sense a power to review the process leading up to the denial and the denial itself. It quite easily can become an exercise to determine if the government, in denying information, sounds credible.

We cannot accept access legislation which purports to give the courts review powers yet only extends those review powers in certain instances to a review of the eloquence of the reasons advanced supporting denials or to the sincerity of the government's belief that it is right and not to the merits of the denial itself. We do not believe, however, that the government truly believes this special limited review power to be so superficial or subjective. However, we fear again that on the face of the legislation such a narrow and restrictive interpretation is far too possible.

Ideally, the same test should apply to all denials under the Act. But a second best solution would be to strengthen and clarify section 51 as follows,

"s. 51(1) Where the head of a government institution refuses to disclose...the Court shall if it determines, in its opinion, the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose.

(2) In making its determination under subsection (1) the Court shall have regard to all relevant facts and shall not limit its inquiry to the evidence adduced by the head of the institution in support of the grounds for denial."

(r) Section 67(b): What is "Library Material"?

It makes good sense to keep the Act from becoming a duplicate lending library service of the federal government. But the application of the Act should only be excluded from "library material" which is truly available to the public without restriction. As section 67(b) presently stands, material in departmental libraries which are open to members of the public only at the discretion of the department, or material destined for special "reference libraries" open only to certain classes of the public, could be exempted from the Act. Equally, such "libraries" could become repositories for information to which the government does not want to grant full or easy access. To avoid this potential abuse, section 67(b) should be amended to read:

"(b) museum material made or acquired and preserved solely for exhibition purposes

(c) material published by the government and available at public libraries or government publication sales agents."

APPENDICE «JLA-4»

MÉMOIRE

SUR

LE BILL C-43, LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Octobre 1980

TABLE DES MATIÈRES

Le groupe accès: Bref historique

1. Vue d'ensemble: Le droit d'accès à l'information gouvernementale, Une solution moderne à des problèmes modernes.
2. Accès à l'information: droit fondamental
3. Principales recommandations
4. Etude article par article: point de vue de l'utilisateur
 - (a) Article 3: Institutions non visées
 - (b) Article 4: Qui a le droit à l'accès à l'information?
 - (c) Article 4(1): En quoi consiste la responsabilité des documents
 - (d) Article 5: Aucun avis public des documents en litige
 - (e) Article 5: Loi secrète
 - (f) Quelques problèmes découlant des formalités
 - (g) Article 10(2): Refus de reconnaître l'existence d'un document
 - (h) Article 11: Frais de communication: une barrière cachée
 - (i) Article 12: Aucun droit à la consultation
 - (j) Article 12: Le problème des droits d'auteur de la Couronne
 - (k) Les exclusions
 - (l) Article 13: Renseignements obtenus d'autres gouvernements à titre confidentiel
 - (m) Articles 14, 15 et 16: Suppression du critère du préjudice
 - (n) Article 16: Portée des renseignements relatif aux enquêtes
 - (o) Faillies
 - (i) Article 18 a):renseignements appartenant au gouvernement et ayant une valeur importante
 - (ii) Article 18 e):renseignements apportant des "avantages"
 - (iii) Article 20(1)b):renseignements de tiers de nature confidentielle
 - (iv) Article 20(2):Le cas étrange des essais de produits et des essais d'environnement
 - (v) Article 21(2):renseignements sur les documents du Cabinet
 - (vi) Article 22(1)a):"Propositions ou recommandations"
 - (vii) Article 24: Secret professionnel des avocats
 - (viii)Article 27: Refus de communication en cas de publication

(p) Article 28: Période transitoire

(q) Contrôle judiciaire

- (i) Article 49: Annulation de la charge de la preuve
- (ii) Article 50: Définition de "Entitled"
- (iii) Article 51: Contrôle judiciaire en second lieu

(r) Article 67(b): Quels sont "les documents de bibliothèque"?

ACCES: BREF HISTORIQUE

Le groupe Accès est une organisation de citoyens unique en son genre. Depuis sa mise sur pied en avril 1976, il a encouragé les discussions publiques sur la liberté d'accès à l'information et a cherché à obtenir l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'information par tous les gouvernements au Canada. Il a obtenu des résultats positifs non en dépensant des sommes considérables mais en faisant appel aux ressources et à l'ingéniosité de ses membres.

Le groupe a déployé des efforts pour encourager l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'échelle nationale et a collaboré étroitement avec d'autres groupes intéressés à l'adoption d'une mesure du genre.

De plus, le groupe et le communiqué qu'il publie ont joué un rôle d'information et de coordination important. Le groupe a également parrainé bien des activités à cette fin:

Discussions ouvertes à Ottawa auxquelles des conférenciers importants ont été invités;

Étude sur l'accès du public à l'information gouvernementale destinée aux députés et aux ministres;

Mémoire sur la liberté d'accès à l'information présenté au Secrétaire d'État en 1977;

Entrevues avec les médias, conférences;

Conférence sur la protection des renseignements personnels tenue à l'Université de Carleton.

1. Vue d'ensemble: Le droit d'accès à l'information gouvernementale, Une solution moderne à des problèmes modernes

«Le consensus nécessaire au maintien d'une structure sociale ne découle pas d'une certaine entité métaphysique, d'une mentalité sociale ou d'une volonté générale. L'unification des valeurs est le fruit du contrôle des moyens de communication; ainsi la structure du système idéologique s'articule sur les autres systèmes de pouvoir.»

John Porter, *The Vertical Mosaic* (1965), p. 460.

L'énorme pouvoir des médias dans la société moderne, comme le reconnaît Porter, provient de leur accès à la diffusion de quantités incroyables d'informations produites par notre société chaque jour et de leur contrôle sur cette diffusion. Grâce à une révision, une superposition et une juxtaposition des données, les médias influencent considérablement le développement des valeurs dans la société et leur expression, y compris l'intérêt public.

Pourtant l'influence des médias sur l'opinion peut être contrôlée par les sources d'information elles-mêmes. La source d'information dominante de la société moderne est le gouvernement. Son aptitude à contrôler l'accès à l'information qu'il produit, information qui porte sur pratiquement tous les aspects de la société, est possiblement son plus important pouvoir, bien qu'il soit également le moins examiné et le moins bien compris. Nous savons qu'il existe une «gestion de l'information» grâce à des fuites volontaires. Mais la pratique du gouvernement d'utiliser son monopole sur l'information pour assurer la stabilité qu'il désire et pour se protéger, touche une grande variété de décisions sur l'information et élaborées et contrôlées par le gouvernement.

Nous traversons une période où le peuple canadien est très cynique en ce qui a trait aux motifs et aux décisions du gouvernement. Les journaux canadiens parlent énormément des projets bousillés coûtant des millions de dollars, des politiques inutiles ou inappropriées, de l'insensibilité des bureaucrates et même des cas très flagrants de violation des droits fondamentaux de la personne par les trois paliers de gouvernement.

Afin de redonner au public confiance dans le gouvernement et rendre à nouveau le gouvernement sensible à l'intérêt toujours croissant du public, de nouveaux mécanismes de responsabilité gouvernementale doivent absolument être mis sur pied. Des mesures très louables sont actuellement entreprises afin de renforcer nos institutions parlementaires traditionnelles. Mais étant donné l'importance et la portée du gouvernement, des mesures supplémentaires sont également nécessaires.

Le droit d'accès du public à l'information que contrôle le gouvernement est l'une de ces mesures. Dans un certain sens, puisque cette option est proposée sous forme de loi, elle peut paraître une solution moderne à un problème moderne. Pourtant, il s'agit également d'une solution traditionnelle; ainsi on croit que le meilleur moyen de

défense de la société démocratique est un peuple bien informé et pleinement conscient de la portée, des activités et des limites juridiques du gouvernement.

Une loi sur l'accès à l'information vraiment efficace transférerait le pouvoir, du gouvernement au peuple. Le groupe Accès, comité canadien pour le droit à l'information publique, doute sérieusement que le Bill C-43 permettra de réaliser cet objectif essentiel. On a beaucoup parlé de l'acceptation, longtemps attendue, par le gouvernement libéral du principe fondamental de la révision judiciaire du refus, par le gouvernement, de divulguer certaines informations, et l'adoption de d'autres réformes administratives pleines de bon sens comme la publication obligatoire des index du gouvernement et la mise sur pied d'un Commissariat à l'information pour enquêter sur les plaintes des citoyens.

Mais le Bill C-43 devra être modifié de façon sensible s'il doit devenir la loi qu'attend le public et dont il a besoin, loi qui lui ouvrira les portes du gouvernement. Les principales modifications que nous proposons sont résumées à la section 3 et analysées en détail à la section 4. Toutefois, avant de s'attaquer au contenu du Bill C-43, nous désirons discuter d'une question qui est vraiment d'actualité; soit l'inscription du droit d'accès à l'information dans la Constitution.

2. Accès à l'information: droit fondamental

PROPOSITIONS:

1. Nous proposons que soient publiquement déclarés le droit des Canadiens à une information complète, objective et divulguée en temps utile ainsi que l'obligation de l'État à dispenser cette information sur ses programmes et politiques et que cette déclaration constitue désormais le fondement de nouvelles politiques gouvernementales en ce domaine. Ce droit pourrait être inscrit dans un nouveau texte constitutionnel, au chapitre de la liberté d'expression.

Extrait de «Communiqué», rapport
définitif du groupe de travail sur
l'information gouvernementale
(d'Iberville Fortier, président,) août 1969.

Le groupe de travail sur l'information gouvernementale a reconnu à juste titre, il y a dix ans, que le contrôle du

pouvoir démocratique par le peuple nécessite l'accès du public à l'information gouvernementale. Le groupe de travail a jugé ce point tellement important qu'il a proposé que le Parlement et le gouvernement ne puissent pas réduire ce droit. Le groupe a également signalé que le droit d'accès à l'information gouvernementale devrait maintenant être une partie nécessaire du droit universellement reconnu à la liberté d'expression.

Dans son mémoire, le groupe ACCES cherche à participer à la discussion constitutionnelle passionnée qui se déroule actuellement. Nous désirons simplement souligner que le droit d'accès à l'information gouvernementale ne devrait pas, sous aucun prétexte, être jugé comme un simple droit statutaire, qui est offert en cadeau aux Canadiens par un gouvernement généreux. Le groupe cherche à conserver et à améliorer notre démocratie. Ainsi, il est opportun d'inclure le droit d'accès à l'information dans toute charte des droits fondamentaux inscrite dans la Constitution canadienne.

Quant à ceux qui persistent à croire que de tels droits sont incompatibles avec le système parlementaire, il serait peut-être bon de leur citer la déclaration du juge en chef Duff qui lorsqu'il a rendu sa décision dans l'affaire de «l'Alberta Press Bill» (voir status de l'Alberta, 1939 2 R.C.S. 100) a déclaré:

«Toute tentative par les Assemblées législatives provinciales d'abolir ce droit à la discussion ouverte ou de supprimer les formes traditionnelles de l'exercice de ce droit lors de réunions publiques et dans la presse irait selon nous, à l'encontre des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique aux termes desquelles, le Parlement est l'organe législatif des citoyens du Canada.»

Dans ce même ordre d'idées, le juge Cannon a clairement parlé du «droit fondamental, du citoyen canadien, d'exprimer librement son opinion sur les politiques du gouvernement et de discuter des questions qui en relèvent.

3. Principales recommandations

a) Le droit d'accès devrait s'appliquer à toutes les institutions fédérales sauf les exceptions prévues par le Parlement.

b) Le Commissaire à l'information devrait avoir le pouvoir d'assurer que le système public d'indexation facilite vraiment l'accès du public aux documents du gouvernement.

c) La Loi ne doit pas permettre d'imposer des frais pour l'accès à l'information qui constitueraient un obstacle caché à l'information gouvernementale.

d) Toutes les exceptions doivent reposer sur des critères servant à justifier le refus du gouvernement de divulguer des informations en fonction de l'intérêt public. À cet égard, les exceptions qui doivent absolument être modifiées sont celles qu'on retrouve aux paragraphes et alinéas 18a), 18b), 20(1)b), 20(2) 21(2) et 22(1)a).

e) Les critères de la révision judiciaire des refus par le gouvernement de divulguer des informations doivent être clarifiés afin d'empêcher une interprétation étroite qui éliminerait un examen de la question et ferait appel à des méthodes subjectives plutôt qu'objectives pour l'étude des raisons à l'origine du refus.

f) Tous les documents devraient être régis par la Loi dès son entrée en vigueur.

4. Étude article par article -- point de vue de l'utilisateur

Après avoir résumé nos vues générales sur le bill C-43 et les modifications particulières qui sont absolument nécessaires pour l'adoption au Canada d'une loi d'accès à l'information vraiment utile et crédible, nous analyseront maintenant chaque article du projet de loi en soulignant les principaux problèmes et en proposant des solutions. Lors de cet examen, nous nous sommes posés les questions suivantes:

L'article est-il clair et précis ou pourra-t-il être interprété de diverses façons?

L'article facilite-t-il ou gêne-t-il l'accès à l'information gouvernementale tel qu'établi aux termes de l'article 2?

a) Article 3: Institutions non visées

Les projets de loi préparés par Baldwin et l'Association du barreau canadien stipulaient à juste titre que toutes les institutions fédérales étaient régies par la loi sur l'accès à l'information si elles ne faisaient pas partie de la liste d'exceptions approuvée par le Parlement et annexée à la loi.

Le bill C-43 offre malheureusement une option contraire: en effet il donne la liste des institutions visées. Toutes les autres institutions ne le sont pas. Aucune raison n'a été donnée pour ce choix dans le document qui accompagnait le bill; la question n'y a même pas été abordée. Nous préférons la position de Baldwin et de l'Association du barreau canadien et recommandons fortement de modifier le bill en ce sens.

Bien que certains pourraient dire que les deux solutions auront le même résultat étant donné que le gouvernement s'assurerait toujours qu'un certain nombre d'organismes et de sociétés de la Couronne ne seraient pas régies par la loi, nous soutenons que l'option proposée dans le bill C-43 serait contraire à la procédure parlementaire. Grâce au bill C-43, le Parlement créera un nouveau droit canadien. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, le droit d'accès est vraiment un droit fondamental moderne et il est nécessaire si l'on veut assurer l'exercice du droit démocratique et la responsabilité du gouvernement. La loi devrait donc régir toutes les institutions fédérales à moins que le gouvernement puisse convaincre le Parlement qu'il n'est pas dans l'intérêt public qu'une institution particulière soit visée par la loi. Ce contrôle crucial du Parlement sur les institutions régies par la loi est précisément ce que le bill C-43 doit permettre d'éviter. Le Parlement ne devrait pas permettre à une institution fédérale d'échapper à l'accès du public à l'information à moins que le gouvernement puisse présenter des raisons très convaincantes de le faire. Il faut avoir le temps d'étudier chaque exception, il faut également permettre au public de présenter ses vues sur cette question. Il faut préciser clairement pourquoi les exceptions actuelles ne peuvent protéger les intérêts gravement touchés du gouvernement. Il est fort possible que seule une modification d'un article sur les exceptions soit nécessaire. Dans l'affirmative, le groupe ACCES préférerait qu'il y ait modification de l'exception à l'exclusion complète de l'institution que l'on trouve dans la loi et du droit à l'information.

Quelles sont, par exemple, les raisons de l'exclusion de la société Radio-Canada ou de l'Office canadien de commercialisation des oeufs? Pourquoi la Loi ne leur offrent-elle pas une protection suffisante? Le gouvernement craint-il des coûts administratifs trop élevés? Nous ne le savons pas et nous ne le saurons pas non plus si les dispositions relatives aux exceptions du bill C-43 sont adoptées.

Il est fort probable qu'un bon nombre d'autres institutions fédérales auxquelles nous ne pensons pas immédiatement devraient être régies par la loi et qu'elles ne font pas partie de la liste figurant dans le projet de loi simplement en raison des manoeuvres efficaces des groupes de pression.

L'option offerte dans le bill C-43 entraîne même des problèmes administratifs qu'on aurait facilement pu éviter. Premièrement, qu'arrive-t-il lorsqu'une nouvelle institution est mise sur pied et dont le nom ne figure pas dans la loi? L'incertitude bureaucratique légitime quant à la situation d'une nouvelle institution face à la loi d'accès donnerait certainement lieu à des retards dans la solution du problème. Ainsi, le public devrait attendre inutilement pour avoir accès aux documents de cette institution.

Qu'arrive-t-il lorsqu'une institution change de nom en raison d'un remaniement ou tout simplement pour lui donner un nom plus attrayant ou est fusionnée à une institution qui fait partie de la liste des exceptions. Aux termes du bill C-43, le Parlement devrait ajouter ce nouveau nom à la liste des institutions admissibles pour qu'elle soit régie par la loi. Si le Parlement était très occupé ou ne siégeait pas à ce moment-là, les choses pourraient s'éterniser.

b) Article 4: Qui a le droit d'accès à l'information?

Les raisons à l'origine de la restriction du droit d'accès aux citoyens et aux sociétés canadiennes ainsi qu'aux immigrants reçus sont analysées en profondeur dans le document de travail C-15. La raison fondamentale à l'origine de cette restriction semble la suivante: puisque la loi vise l'amélioration des droits des Canadiens et que cette mesure entraînerait des frais pour les contribuables, seuls les «vrais» Canadiens devraient en profiter. Nous nous opposons à ces suppositions. Pourquoi, par exemple, un immigrant qui est résident canadien aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu n'aurait pas accès à l'information gouvernementale? Les décisions du gouvernement touchent directement tous les résidents canadiens, qu'ils soient citoyens ou non. Le désir d'assurer un bon gouvernement ne se limite pas à ceux qui sont admissibles aux termes de la Loi électorale du Canada.

Mais cet article pose un problème pratique tout aussi sérieux, en effet on ne pourra simplement pas en assurer l'application. Les restrictions imposées par le paragraphe 4(1) peuvent être contournées en faisant présenter la demande par des amis ou des parents, des filiales

canadiennes ou, par exemple des sociétés commerciales, activité économique qui pourrait être profitable mais qui ne l'est pas absolument et cet article ne deviendrait bientôt qu'un fardeau réglementaire absolument inutile.

Le Parlement devrait éviter, au peuple canadien ainsi qu'à lui-même les complications et les critiques qui en résulteront en supprimant le paragraphe 4(1) et en stipulant simplement que toutes les demandes doivent être présentées au Canada par un résident canadien.

c) Article 4(1) : En quoi consiste la responsabilité (des documents)

Le bill C-43 mentionne les documents des institutions, mais il ne précise pas exactement quelle est la responsabilité de l'institution à l'égard des documents. Il devrait préciser qu'il s'agit des documents suivants:

- (1) ceux qui possède l'institution
- (2) ceux auxquels l'institution a accès et ceux dont elle se sert, qu'ils lui appartiennent officiellement ou pas.
- (3) ceux décrits au paragraphe (2), et dont la production a été financée à la fois par une institution fédérale et un autre organisme (comme une université).

Dès l'entrée en vigueur de la loi tous les contrats de recherches et les autres contrats concernant la production d'information conclus par le gouvernement fédéral se fonderont sur ces dispositions.

Sans ces dispositions, il serait tout simplement trop facile de protéger des informations en faisant de sorte qu'elles soient produites par contrat par des chercheurs de l'extérieur qui ont toutefois «prêté serment». (d)
Article 5: Aucun avis public des documents en litige

Nous sommes disposés à convenir que certains détails précis, sur des renseignements qui pourraient être exclus des répertoires, puissent être justifiés, mais seulement si la loi comporte des règles sévères pour empêcher que le gouvernement n'ait trop souvent recours au paragraphe 5(3). Le projet de loi ne comporte pas de disposition en ce sens, à l'heure actuelle. Ainsi, toute institution peut cacher sous le couvert des renseignements «exclus» l'existence de dossiers qu'elle ne veut pas divulguer aux Canadiens. Dans de nombreux cas, cela reviendra à une exclusion de fait sans qu'il soit possible de faire réviser le motif du refus.

En outre, les Canadiens doivent être assurés que le répertoire, publié conformément au paragraphe 5(1), soit le plus complet possible. L'uniformité des répertoires prévus au paragraphe 5(1) épargnera temps et argent aux usagers et au gouvernement.

Afin d'éviter les abus et pour améliorer l'établissement du répertoire, la loi devrait comporter les règles suivantes:

- (1) le Commissaire à l'information doit avoir un répertoire de tous les titres de dossiers et de toutes les catégories de documents;
- (2) le Commissaire à l'information doit publier des normes uniformes sur les répertoires des institutions fédérales prévus au paragraphe 5(1) et ne donner son approbation à ces répertoires que s'ils sont conformes au libellé et à l'esprit du paragraphe 5(1);
- (3) si une institution veut publier un répertoire plus général que nécessaire ou omettre complètement une catégorie de documents, elle doit faire connaître au Commissaire à l'information ses motifs qui seront attestés par le responsable de l'institution et accompagnés d'un avis juridique sur l'applicabilité du paragraphe 5(3);
- (4) le Commissaire à l'information demandera que soient publiée toute catégorie de documents, y compris un document qui pourrait être exclus en vertu du paragraphe 5(3), à moins qu'il ne pense que la publication de cette catégorie de documents va à l'encontre de l'intérêt public;
- (5) le Commissaire à l'information doit recevoir confidentiellement les descriptions complètes et les titres du document en litige, s'il statue que la divulgation de ces renseignements va à l'encontre de l'intérêt public;
- (6) le Commissaire à l'information doit désigner au moins un endroit, dans chaque localité où les répertoires prévus à l'article 5 doivent être à la disposition du public; ces endroits pourraient être les bibliothèques municipales ou les bureaux de poste;
- (7) dans l'exercice de ses pouvoirs, le Commissaire à l'information doit tenir compte de: a) l'importance d'expliquer le fonctionnement des institutions fédérales; b) l'importance de sensibiliser le public aux méthodes de classification des institutions fédérales; et c) l'intérêt public, dans l'application la plus vaste du droit du public à l'accès à l'information gouvernementale.

Le Commissaire à l'information devrait avoir les pouvoirs nécessaires pour veiller à ce que les méthodes et techniques de classification les plus modernes soient utilisés pour toutes les institutions fédérales. Les systèmes de classement devraient être faciles à comprendre

pour tous et ils devraient permettre de retracer, à partir d'une demande précise, les titres précis des dossiers afin de faciliter la bonne application de la loi.

Les catégories de documents utilisés au gouvernement ne constituent pas un point de départ satisfaisant dans le contexte de la loi, si ces catégories ne se rapportent pas à des sujets précis que le public peut comprendre. Dans de nombreux cas, nous croyons qu'il faudra fournir au public des renseignements complémentaires sur les dossiers gouvernementaux afin que les demandes présentées soient claires et précises.

(e) Article 5:Loi secrète

L'Ontario n'a pas de loi sur l'accès à l'information. Cependant, la province a publié récemment toutes ses «lois secrètes» (lignes directrices, manuels administratifs, etc.). Le bill C-43 stipule qu'il faut déposer une demande officielle pour avoir accès à ces documents qui sont l'essence même de la bureaucratie et la source la plus importante d'information sur les interactions quotidiennes entre le gouvernement et le public. Nous ne comprenons pas pourquoi ces lois secrètes ne sont pas publiées conformément au paragraphe 5(1) plutôt que d'en donner une «désignation» voilée, comme le prescrit actuellement l'alinéa 5(1)(c).

(f) Quelques problèmes découlant des formalités

(1) Où présenter sa demande (article 6)

Le projet de loi ne précise pas où doivent être présentées les demandes. Comme les formulaires de demande seront probablement disponibles aux bureaux de poste, nous pensons que ces bureaux devraient également être désignés officiellement dans la loi comme point de réception des demandes. Les administrations centrales des institutions fédérales ne doivent jamais être le seul point de réception.

(2) Date de réception (article 7) Afin de préciser quand commence le délai de trente jours, on devrait considérer que l'institution a reçu la demande, lorsque celle-ci est déposée à un bureau de poste du Canada.

(3) Lignes de conduite en matière de prorogation du délai (article 9) Le projet de loi ne précise pas la longueur du délai qui peut être accordé en vertu de l'article 9; à l'heure actuelle, le dépôt d'une plainte auprès du Commissaire à l'information constitue le seul recours. La loi doit prévoir et empêcher les abus possibles. La première période de 30 jours est, en soi, trois fois plus longue que le délai prévu par la loi américaine.

Nous recommandons: (1) que la prorogation ne dépasse pas 30 jours; (2) que les prorogations ultérieures de 10 jours ou plus soient préalablement approuvées par le Commissaire à l'information; (3) que tous les avis de prorogation soient déposés auprès du Commissaire à l'information lors de leur envoi à la personne qui a fait la demande et enfin, (4) que ces avis soient envoyés par télégramme, message téléposte ou lettre de nuit.

(g) Article 10(2): Refus de reconnaître l'existence d'un document

Le paragraphe 10(2) stipule que l'institution fédérale n'est pas tenue de faire état de l'existence du document demandé. Ainsi, certaines personnes pourraient laisser tomber leurs demandes lorsque l'institution refuse de confirmer l'existence d'un document, au lieu de risquer le délai et les coûts de révision pour obtenir un document qui n'existe peut-être pas. Toutefois, si ces personnes savaient que le document existe réellement, elles pourraient faire valoir leur droit à la révision.

Nous comprenons qu'on ne veuille pas divulguer l'existence d'un document mais dans certains cas seulement: la défense, le renseignement, les affaires internationales, la loi et la prévention des crimes. Il faudrait se limiter à ces seules catégories. Dans le cas des autres catégories de documents, l'institution devrait être tenue de déclarer si le document demandé existe et, dans le cas où il n'existe pas, s'il existe un autre document qui répondrait, en tout ou en partie, à la demande; et ce, même si l'institution établit qu'elle peut refuser l'accès à cet autre document.

(h) Article 11: Frais de communication: une barrière cachée

Nous admettons que dans la plupart des cas il convient d'imposer des frais de communication. La loi devrait encourager la présentation de formulaires de demande bien remplis et les demandes de bonne foi et elle devrait empêcher les demandes faites à la légère qui ne font que gaspiller les ressources gouvernementales. Cependant comme nous le faisons valoir si-dessous, le projet de loi confère au gouvernement d'effectuer le plein recouvrement des coûts. Nous craignons que la majorité des renseignements que fournit gratuitement, à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral, ne le soient plus après l'adoption de la loi.

L'accès à l'information gouvernementale, en vertu de la loi, répond toujours à un intérêt public plus grand que l'intérêt personnel immédiat de la personne qui présente une

demande, qu'il s'agisse de corriger des erreurs, d'assurer l'honnêteté du gouvernement ou d'obtenir des renseignements importants sur l'économie ou nos institutions d'éducation.

Nous comprenons cependant que l'on redoute que les ressources publiques soient sur-utilisées par les intérêts commerciaux privés; par exemple, des recours aux banques gouvernementales de données par les groupes de marketing. Nous ne recommandons cependant pas d'imposer des frais distincts aux entreprises commerciales et au public. Nous pensons qu'il s'agirait là d'un exercice futile qui serait complètement étranger à l'esprit de la loi qui cherche à donner le même droit à tous. Il serait trop facile pour une entreprise commerciale de se cacher derrière un organisme de «charité» ou de «recherche» pour se prévaloir de frais moins élevés, si le coût de l'information demandé justifiait cette fraude.

Nous demandons que la loi comprenne une disposition interdisant l'imposition de tout frais qui réduirait l'accès à l'information en vertu de la loi, quel que soit le but de la demande. Si les sociétés commerciales semblent recourir trop souvent à la loi, pour obtenir des «renseignements sur les sociétés», comme c'est le cas d'après certains aux Etats-Unis, il faudra étudier cette question en public lors de la révision obligatoire de la loi après ses trois premières années d'application.

Nous voulons que toutes les mesures soient prises, pendant les premières années d'application de la loi, pour que soient publiés le plus grand nombre de documents gouvernementaux. Il faut donc reconnaître que, dans ce contexte, les frais de communication ne doivent pas couvrir tous les coûts du gouvernement et que la loi ne doit pas prévoir d'autres frais supplémentaires après le premier versement.

Par conséquent, nous recommandons l'adoption des modifications suivantes:

- (1) en versement initial d'un maximum de \$10. Si les coûts augmentent, on pourra rajuster ce versement lors de la révision triennale;
- (2) l'étude et l'approbation du tarif par le Commissaire à l'information;
- (3) la levée des frais «d'examen» du document. Tous connaissent bien le dédale des notes de service, des séances de comité, et le nombre absurde d'heures que peut nécessiter un examen simple. De plus, les frais élevés de révision seraient, la plupart du temps, imposés dans le cas des documents pouvant faire objet d'une demande d'exclusion, les

documents mêmes visés dans la loi. Les frais de «révision» reviennent à demander à la personne qui présente une demande de subventionner la préparation de la défense gouvernementale contre la publication du document. Cette façon de procéder annonce au public que les documents spéciaux, les documents qui sont les plus susceptibles d'améliorer l'imputabilité du gouvernement, coûteront beaucoup plus cher. Et comme le temps consacré à l'examen n'est pas limité, nous pensons que cette catégorie de frais est une invitation à l'abus qui est lancée aux personnes chargées d'examiner les documents dont la publication pourrait les embarrasser.

(4) Sur réception d'une plainte, le Commissaire à l'information devrait pouvoir abaisser les frais demandés. Nous reconnaissons que des problèmes peuvent être soulevés, si le Commissaire à l'information reçoit des pouvoirs d'enquête et d'adjudication. Cependant, nous sommes persuadés qu'il importe avant tout de se garantir contre des impositions de frais excessifs. Nous tenons à souligner qu'il est facile de distinguer entre une adjudication de frais et une enquête sur les motifs de refus. Dans le premier cas, il ne s'agit pas du droit à l'information mais bien de l'équité de la machine administrative et du degré dans lequel cette machine respecte la politique d'ouverture du Parlement. Dans le deuxième cas, le Commissaire à l'information se penche sur les principes fondamentaux de la loi. Par conséquent, nous ne voyons pas de conflit entre ces deux rôles du Commissaire à l'information.

(5) Le Parlement devrait préciser les directives sur la dispense totale ou partielle des frais et ne pas laisser cette question aux institutions fédérales. L'Association du barreau canadien a inclus dans son modèle de projet de loi un article précis à ce sujet:

«paragraphe 8(2) Les documents pourront être publiés gratuitement ou contre des frais réduits, lorsque l'institution détermine qu'il en va de l'intérêt public de publier le renseignement. En déterminant si la publication du renseignement profitera principalement au public, l'institution devra prendre en considération, par exemple, le nombre de personnes à profiter de la publication, l'importance de l'avantage, l'utilité des renseignements publiés, les possibilités que le bien public s'en trouve avantaagé les autres raisons ayant une incidence sur l'opportunité du paiement.»

Nous recommandons fortement qu'une norme semblable soit obligatoire.

(i) Article 12: Aucun droit à la consultation

Le paragraphe 12(1) détermine le principal moyen d'accès comme étant la délivrance de copies du document demandé. Il ne confère pas à la personne qui fait la demande le droit équivalent de consulter le document. Le paragraphe 12(2) autorise plutôt l'institution à statuer sur la consultation du document. Cette disposition est logique et pourra entraîner des économies au chapitre des frais de reproduction. Il arrivera souvent que la personne ne voudra que consulter un document. L'article 17 de la Loi sur la protection des renseignements personnels reconnaît cette possibilité en donnant le choix de consulter le document ou d'en recevoir copie.

(j) Article 12: Le problème des droits d'auteur de la Couronne

Aux États-Unis, les documents gouvernementaux sont du domaine public. De l'avis de nombreux observateurs, ce fait a donné naissance à une industrie du traitement de l'information oeuvrant dans le cadre de la loi américaine sur la liberté d'information. Cette industrie assure à bas prix des services se rapportant à cette loi (demandes, dépôts de plaintes en cas de refus, examens des dossiers gouvernementaux) à de nombreux groupes d'intérêt public qui ne peuvent embaucher le personnel nécessaire. Par conséquent, cette industrie assure à peu de frais un service public qui contribue à l'application réelle de la loi. Le paragraphe 12(4) maintient expressément les droits d'auteur de la Couronne dans les renseignements publiés en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Nous pensons que cette disposition pourrait empêcher la croissance d'une industrie semblable.

Bien que ce problème puisse être considéré dans le cadre de la revue globale gouvernementale des lois sur les droits d'auteur, nous désirons attirer l'attention du Parlement sur cette barrière possible indirecte à une utilisation efficace de la loi. On pourrait demander au Parlement pourquoi un droit d'auteur de la Couronne devrait exister pour des renseignements que la Couronne n'a pas l'intention de publier et de vendre. De toute façon, l'article 27 exclut de la loi les renseignements qui seront publiés. Pourquoi la Couronne devrait-elle s'objecter à lever ses droits d'auteur à l'égard de renseignements qu'elle n'a pas l'intention de publier?

(k) Les exclusions

Le bill C-43 comporte de nombreux changements dans les exceptions qui ont été d'abord présentées dans le bill C-15. Ces exemptions peuvent sembler superficielles et sans incidence. Le Parlement devrait prendre garde de ne pas supposer qu'une petite modification apportée ici et là ou une reformulation stylistique n'a pas d'incidence sur le droit d'accès: dans de nombreux cas, c'est le contraire. Souvent, ces modifications contribuent à refermer les portes du gouvernement, pour ce qui est de l'information. En outre, certaines des dispositions les plus favorables au secret du bill C-15 ont été conservées.

Le Canada a besoin de la meilleure loi possible sur l'accès à l'information. Une melleure série d'exceptions que celles figurant dans le bill C-43 peuvent être formulées dès maintenant, sans attendre la révision frisannuelle. Aucune mesure législative n'a été discutée en public ni n'a fait l'objet de modèles de projets de loi, de conférences et de véritable débats contradictoires autant que la loi sur la liberté de l'information. Avec ces renseignements en main, le Parlement se soustrairait à son devoir législatif de promulguer la meilleure loi possible sur l'accès à l'information s'il alléguait que les problèmes liés à l'ampleur de certaines exceptions dans leur forme actuelle pourront être réglés au cours de la révision trisannuelle.

ACCÈS reconnaît que certaines catégories d'exceptions sont nécessaires. Mais nous ne saurions admettre que l'on devrait refuser de divulguer un renseignement simplement parce que ce renseignement tombe dans une certaine catégorie. En principe, le Parlement devrait préciser la nature et la marge des conséquences préjudiciable qui pourraient l'emporter sur le droit d'accès. Il ne devait pas continuer à accepter aveuglément les catégories de documents confidentiels élaborées par l'administration et la Fonction publique sur lesquelles sont fondées les exceptions. En fait, le but même d'une loi sur l'accès à l'information est de mettre un frein aux systèmes de classification favorisant le secret et d'obliger le gouvernement à établir, dans tous les cas de refus de communication, les raisons précises pour lesquelles il ne serait pas dans l'intérêt public de divulguer un renseignement donné.

(1) Article 13: Renseignements obtenus d'autres gouvernements à titre confidentiel

Nous reconnaissons la nécessité de maintenir le flot d'information émanant véritablement d'autres gouvernements. Mais l'article 13 devrait être éclairci de manière à ce que

le gouvernement canadien ne puisse alléguer que certains renseignements ont été obtenus d'un autre gouvernement «à titre confidentiel» alors qu'ils émanent en fait de lui-même.

En outre, nous proposons de supprimer du paragraphe 13(2) le pouvoir discrétionnaire de refuser la communication de renseignements fournis par d'autres gouvernements à titre non confidentiel, en remplaçant les termes «peut donner communication» par «doit donner communication».

(m) Article 14, 15 et 16: Suppression du critère du préjudice

Bien que le bill C-43 établisse actuellement le critère du préjudice causé à l'information sur l'application de la loi, la défense, la sécurité et les affaires fédérales-provinciales, il assure également que ce critère ne sera pratiquement jamais appliqué dans le cours d'une révision en établissant de longues listes de renseignements répondant à la fois au critère des catégories à celui du préjudice. L'essence d'une Loi valable sur l'accès à l'information réside dans le droit à une révision indépendante des raisons pour lesquelles le gouvernement estime que les conséquences négatives de la divulgation priment l'intérêt public à l'égard du libre accès aux dossiers du gouvernement. Les longues listes de catégories de renseignements dont la divulgation serait suffisamment préjudiciable équivalent à une répudiation flagrante du principe d'une révision complète indépendante et elles serviront à long terme à perpétuer les rigides structures de classification favorisant le secret tout en mettant sérieusement en péril la crédibilité de la Loi.

Les listes de documents «critiques» (14) a), b), 15 a) à (i) et 16(2) a) à c) ne devraient viser que les catégories de renseignements auxquels doit encore s'appliquer le critère du préjudice de l'article portant exception. Les modifications suivantes devraient être apportées:

«article 14. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant a) des renseignements concernant des consultations ou des délibérations fédérales provinciales; ou b) des renseignements relatifs aux stratégies ou aux tactiques adoptées ou envisagées par le gouvernement du Canada dans la conduite des affaires fédérales-provinciales dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite de ces affaires.

«paragraphe 15 (1). Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant (énumérer les alinéas (a) à (i)) dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives».

«paragraphe 16 (2). Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant (énumérer les alinéas a) à c)) dont la communication risquerait vraisemblablement de servir à la perpétration d'infractions».

(n) Article 16: Portée des renseignements relatifs aux enquêtes

La protection de la «capacité des autorités policières d'appliquer la loi» (telle qu'exprimée dans le document de discussion) ne devrait pas être accordée de façon à permettre les refus de communication de rapports courants à des organismes réglementaires habilités à recourir à des sanctions «criminelles» dans le cadre de leurs pouvoirs réglementaires. Les renseignements obtenus lors des inspections d'installations, des essais de produits et des vérifications sécuritaires servent essentiellement à établir des faits, et à obtenir des évaluations et n'ont pas pour objet d'entamer des poursuites ou de prendre d'autres mesures disciplinaires de la part de l'organisme.

Trois modifications doivent être apportées à l'article 16 pour éviter un élargissement injustifié de cette exception:

(1) préciser dans la loi elle-même la nature d'un «organisme d'enquête» (2) supprimer le sous-alinéa 16(1) a) (ii) (comme tous les ministères ou un organisme agissent conformément à leur loi habilitante, toute mesure prise par le gouvernement pourrait être interprétée comme relevant de l'«application d'une loi fédérale ou provinciale»); (iii) définir clairement le mot «enquête» de façon à ne viser que les enquêtes menées en vue d'une poursuite pour délit criminel.

Ces modifications seraient sensiblement conformes aux modèles de projets de loi de Baldwin et aux recommandations de l'A.B.C. ainsi que de la Commission royale de l'Ontario, tout en apaisant les craintes des organismes chargés de faire respecter le droit pénal au sujet des coûts d'application d'une longue et complexe liste de purs critères de préjudice.

(o) Failles

(i) Article 18 a) : Renseignements appartenant au gouvernement et ayant une valeur importante

Tous les renseignements coûtent quelque chose à produire et tous les renseignements demandés aux termes de la loi auront évidemment une valeur pour le requérant; autrement, il ne les demanderait pas. Pour ces simples raisons, l'exception discrétionnaire du paragraphe 18 a) visant les «renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques» qui appartiennent au gouvernement du Canada et ont ou sont susceptibles d'avoir une «valeur importante» représentent une incitation à l'abus. Qu'entend-on par «valeur»? À tout le moins, une définition précise s'impose.

Mais il y a aussi, en principe, une objection majeure à cette exception. Des renseignements doivent être exclus lorsque le préjudice public que causerait leur divulgation prime l'intérêt public. Le critère de la «valeur importante» n'est pas un critère de préjudice. Au contraire, il permet au gouvernement de refuser des renseignements qui pourraient produire des avantages personnels ou économiques. En ce sens, le critère de la «valeur» est presque pervers; il limite la divulgation de renseignements appartenant au gouvernement uniquement selon qu'ils peuvent, ou non produire des avantages.

L'adjectif «importante» ne veut rien dire de précis. Nous recommandons fortement au Parlement d'exiger du gouvernement qu'il établisse les raisons de cette exception. Le gouvernement n'a absolument pas tenu compte de la conclusion suivante formulée dans le Document de discussion touchant l'article correspondant du bill C-15:

«Il faut déterminer de façon plus précise l'intérêt public à protéger, de manière à faciliter l'application quotidienne de la Loi sur l'accès à l'information.»

En l'absence d'une meilleure proposition du gouvernement, l'ACCÈS recommande que le Parlement modifie l'article 18 de façon à inclure un véritable critère de préjudice comme celui utilisé dans le projet de loi conservateur, à savoir, des répercussions négatives appréciables sur les intérêts économiques du Canada.

(ii) Article 18 c) : Renseignements apportant des (avantages)

ACCÈS soulève ici la même objection que celle visant le critère du paragraphe 18 c) «avantages injustifiés» sans éclaircissement dans la loi, «avantages» et «valeur» reviennent au même.

(iii) Article 20 (1) b): Renseignements de tiers de nature confidentielle

S'il y a, dans le bill C-43, une exception qui favorise nettement le secret et qui est totalement contre l'esprit de la Loi, c'est bien celle de l'alinéa 20 (1) b) visant les renseignements de tiers de nature «confidentielle». En imprimant le mot «confidentiel» en haut de page, ceux qui fournissent des renseignements au gouvernement fédéral peuvent éviter complètement l'examen légitime des préjudices ou avantages possibles à la divulgation, ce que prévoient très bien les alinéas 20 (1) c) et d). Ils peuvent même ne pas fournir ces renseignements, même si leur divulgation faciliterait le processus de l'élaboration des politiques sans porter sérieusement préjudice à un tiers.

La mention «confidentiel» lie les mains du gouvernement d'une façon qui n'existe pas actuellement. L'article 20 est impératif: un fonctionnaire violerait la loi s'il divulguait des renseignements, que ce soit aux termes de la loi ou à titre officieux.

Le document de discussion défend cette approche aux renseignements de tiers:

«L'objet fondamental de la Loi sur l'accès à l'information est de mettre à la disposition du public des renseignements en plus grand nombre concernant les activités du gouvernement. La Loi ne devrait pas servir à fouiller dans la vie privée des citoyens ou dans les activités confidentielles des sociétés commerciales».

Ce raisonnement établit une fausse distinction. Des renseignements de tiers fournis au gouvernement pour influencer une politique, obtenir des avantages ou maintenir la protection du gouvernement deviennent en soi une partie légitime et nécessaire des «activités du gouvernement». Ces renseignements ne devraient pas pouvoir être exclus à la demande d'un tiers affirmant qu'ils sont confidentiels.

Le caractère confidentiel a, à juste titre, été reconnu par la Commission canadienne des transports et par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes comme étant intimement liée aux conséquences des

divulgations de renseignements au public. Ces organismes ont expressément rejeté l'idée que le caractère confidentiel doit être respecté du simple fait que des renseignements sont étiquetés comme tels.

Il est absolument nécessaire que l'alinéa 20 (1)b) soit supprimé de la Loi. Les tiers jouissent déjà d'une grande protection dans les alinéas a), c) et d) ainsi que dans les droits relatifs aux avis et aux interventions qui leur sont conférés.

(iv) Article 20 (2) : Le cas étrange des essais de produits et des essais d'environnement

Ni les documents de discussion sur le bill C-15 ni ceux portant sur le bill C-43 n'ont déterminé pourquoi on a décidé d'exclure les essais de produits ou les essais d'environnement dont les résultats risquent, de l'avis du gouvernement, «d'induire une erreur». En un sens, toutes les conclusions fondées sur des essais ou sur des statistiques induisent jusqu'à un certain point en erreur puisqu'elles découlent de situations simulées ainsi que d'un ensemble d'aspects choisis dans des situations réelles.

Certes, la solution serait que le gouvernement établisse les raisons pour lesquelles des résultats d'essais peuvent induire une erreur, comme il ferait naturellement pour tout autre dossier à divulguer qui pourrait induire en erreur ou serait incomplet. Vu cette exception spéciale à l'égard des résultats d'essais, deux questions nous viennent à l'esprit: si le gouvernement s'inquiète de ce que les résultats de nombreux essais peu fiables soient transmis au public, comment se fait-il qu'un aussi grand nombre d'essais aient été effectués? Le gouvernement lui-même s'y est-il fié?

Comblar cette lacune est l'un des objectifs légitimes de la loi sur l'accès à l'information en matière de responsabilité du gouvernement.

Le sens de l'expression «à titre honoreux» utilisée dans l'alinéa 20 (2) a) mérite un éclaircissement. Cette expression pourrait englober les coûts de transfert interministériels. Ainsi, les ministères pourraient se soustraire complètement à l'obligation de communiquer les résultats d'essais en faisant faire ceux-ci par des organismes fictifs par des experts-conseils ou par d'autres ministères. Cette exception ne devrait s'appliquer qu'aux services gouvernementaux d'essais commerciaux légitimes fournis au secteur privé moyennant le prix qui s'impose.

(v) Article 21(2) : Renseignements sur les documents du Cabinet

Il y a risque que des renseignements puissent être refusés aux termes de cette exception simplement du fait qu'ils se trouvent dans un document du Cabinet, sans toutefois faire partie d'une recommandation d'un ministre à l'égard du dossier ou de la décision. Ces renseignements pourraient n'être que des faits méritant divulgation, mais pour la simple raison qu'ils se trouvent à faire partie d'un document du Cabinet, ils devraient «contenir» des renseignements relatifs à la teneur des documents qui font partie des catégories exclues visées au paragraphe 21(1). Certes, un document doit contenir des renseignements sur lui-même. Le paragraphe 21(2) est donc redondant et devrait être supprimé.

(vi) Article 22(1) a) : (Propositions ou recommandations)

Ne pas définir les termes «Propositions ou recommandations» représente aussi une autre incitation pour le gouvernement à abuser de la Loi sur l'accès à l'information. Sans un critère de préjudice, il n'y aura pas moyen de contrôler efficacement au niveau judiciaire les refus de communication fondés là-dessus. A tout le moins, cette exception devrait se limiter aux types de propositions qui demandent un traitement confidentiel de façon à assurer une entière honnêteté. Cela veut dire, comme le définit le projet de loi modèle de l'ABC, des propositions «conduisant à la prise d'une décision ou à la formulation d'une politique».

De plus, la loi devrait préciser très clairement l'éventail de documents contenant un mélange de faits et d'opinions lesquels ne devraient en aucun cas, pouvoir faire l'objet de cette exception. Ces documents sont énumérés de façon soigneuse et exhaustive au paragraphe 22 (2) du projet de loi modèle de l'ABC et devraient être inclus en tant que limite impérative à cette exception.

La période d'attente de vingt ans pour ce qui est de renseignements exclus à juste titre aux termes de l'article 22 est tout simplement trop longue. Nous recommandons une période d'attente de 5 ans à moins que le gouvernement puisse établir que ses activités courantes n'en souffriront pas et qu'une période de 10 ans soit fixée.

(vii) Article 24: Secret professionnel des avocats

Les Canadiens devraient avoir le droit de connaître les raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral pense que ce qu'il fait est légal. L'article relatif aux «avis juridiques» ne devrait donc pas s'appliquer à n'importe quel avis juridique donné au gouvernement sur la légalité de la législation subordonnée adoptée sur l'exercice d'un pouvoir statutaire de décision ou d'action, ou sur une loi présentée au Parlement (adoptée ou non).

(viii) Article 27: Refus de communication en cas de publication

Il faut absolument limiter le temps que le gouvernement peut mettre à répondre à une demande parce qu'il allègue qu'un document à publier doit d'abord être traduit. De nombreuses études gouvernementales n'ont jamais vu le jour parce qu'il n'y avait pas de fonds pour la traduction. À notre avis, une période supplémentaire de 30 jours pour la traduction et l'impression devrait être plus que suffisante.

De même, la période de 90 jours pour la publication après réception de la demande est trop longue. Si le gouvernement a vraiment décidé de publier le document demandé avant de recevoir la demande, il devrait pouvoir aisément le faire en 30 jours.

Cette exception ne devrait à notre avis s'appliquer qu'aux demandes de copies de documents. Les Canadiens devraient avoir le droit d'examiner les documents, indépendamment de la date à laquelle le gouvernement entend les publier. Si un préjudice pourrait être causé par la connaissance à l'avance de la publication, le gouvernement peut faire exclure le document en cause aux termes du paragraphe 18 c).

(p) Article 28: Période transitoire

Aux termes de l'article 28 du projet de loi C-15, tous les documents auraient été assujettis aux dispositions de la loi un an après son entrée en vigueur. Les documents datés de moins de cinq ans auraient été immédiatement assujettis à la loi. Malgré le délai provenant de ce que le projet de loi C-15 n'a pas été adopté par le Parlement, le gouvernement libéral prescrit maintenant une période transitoire plus longue. Il semble que les planificateurs responsables de la mise en vigueur de la loi soient actuellement mieux disposés qu'il y a un an.

Ce qui est bon pour l'un l'est aussi pour l'autre. Il est raisonnable de s'attendre à un délai de plusieurs mois,

après la troisième lecture, pour la formulation des règlements de mise en vigueur et la création du Bureau du commissaire à l'information. Étant donné que le projet de loi est à l'étude depuis l'automne 1979, il n'y a aucune raison justifiant une période transitoire--tous les documents devraient être assujettis à la loi au moment de son entrée en vigueur.

(q) Contrôle judiciaire

(i) Article 49: Annulation de la charge de la preuve

L'approbation gouvernementale du principe voulant qu'un contrôle judiciaire significatif dépende de la charge de la preuve par le gouvernement et qu'il ait droit de refuser la communication totale de documents est louable mais elle ne figure pas dans l'article 49 sur la charge de la preuve. Actuellement, le gouvernement n'a aucune obligation, autre que celle d'établir qu'il «peut» refuser la communication, et non qu'il a raison ou qu'il a le droit de refuser la communication. Par la suite la charge de la preuve incombera au demandeur.

On pourrait facilement exprimer les intentions du gouvernement de la façon suivante:

«...la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle incombe au responsable de l'institution fédérale concernée durant l'enquête par le commissaire à l'information ou aux termes des articles 42, 43 ou 45.»

(ii) Article 50: Définition de (Entitled)

Le ministre responsable de la loi sur l'accès à l'information a déclaré à plusieurs reprises que l'article 50 avait pour but de permettre au tribunal d'étudier à fond les mérites de refuser la communication et que sa décision avait préséance sur celle du gouvernement si elles ne concordent pas. Nous sommes d'avis que cette intention n'est pas clairement exprimée dans l'article 50. L'intention du gouvernement et la nôtre, visant un contrôle judiciaire complet, réside dans l'interprétation libérale de la phrase «dans le cas où le refus n'est pas autorisé». Le terme «entitled» dans la version anglaise est un terme emprunté de la jurisprudence américaine et n'est pas d'usage commun dans les lois canadiennes se rapportant à l'exercice des pouvoirs statutaires.

Nous ne devrions pas adopter une attitude conservatrice dans la définition du terme «not entitled». L'obligation de contrôle judiciaire complet devrait être exprimée comme suit:

«article 50(1)...La Cour, dans les cas où elle conclut qu'il est raisonnable qu'il y ait communication d'un document, devrait ordonner aux responsables de l'institution de qui relève le document d'en donner communication totale ou partielle...»

(iii) Article 51: Contrôle judiciaire en second lieu

Que les dispositions du projet de loi C-43 soient tout à fait claires ou non, le gouvernement libéral a, à maintes reprises, déclaré qu'il ne veut pas courir le risque d'un contrôle judiciaire complet dans le cas de désaccord sur certains documents. En ce qui concerne les documents ayant trait à des enquêtes criminelles, aux affaires fédérales-provinciales, aux affaires internationales, à la défense, et à la sécurité économique nationale, il a proposé un contrôle judiciaire «plus ou moins complet». L'article 51 permet à la Cour d'ordonner la communication, seulement si elle conclut que le «refus du gouvernement n'était pas fondé sur des motifs valables». On peut présumer que l'article a pour but de dire à la Cour qu'elle ne peut décider si le gouvernement avait raison ou non mais si les raisons qu'il a données pour refuser l'accès étaient raisonnables.

Dans ce cas, le pouvoir judiciaire ne constitue pas un pouvoir de révision du processus conduisant au refus et le refus même. Il peut très facilement devenir un pouvoir de déterminer si le gouvernement, en refusant l'information, avait une certaine crédibilité.

Nous ne pouvons accepter une Loi sur l'accès à l'information qui a la prétention d'accorder à la Cour des pouvoirs de révision, uniquement dans certaines circonstances, compte tenu des raisons avancées, pour appuyer le refus ou la sincérité du gouvernement, qui croit avoir raison et non sur les mérites du refus même. Nous ne croyons pas cependant, que le gouvernement croit vraiment que cette limitation du pouvoir spécial de révision soit superficielle ou subjective. Cependant, nous craignons de nouveau que, face à la Loi, une interprétation aussi étroite et restreinte ne soit possible.

Idéalement, le même texte devrait s'appliquer à tous les refus aux termes de la loi. Mais une autre solution, aussi bonne, serait celle de renforcer et de clarifier l'article 51 comme suit:

«article 51(1) Dans le cas d'un refus de communication de la part du responsable de l'institution...la Cour ordonnera, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs valables.

(2) Dans cette ordonnance en vertu du paragraphe (1) la Cour devrait tenir compte de tous les faits pertinents et ne pas restreindre son enquête à la preuve alléguée par le responsable de l'institution à l'appui de ses motifs de refus.»

(r) Article 67(b): Quels sont (les documents de bibliothèque)?

Il est raisonnable que la loi ne fasse pas double emploi avec les services de bibliothèque du gouvernement fédéral. Mais l'application de la loi ne devrait exclure que «les documents de bibliothèque» qui sont véritablement accessibles au public sans restrictions. Selon le libellé actuel du paragraphe 67(b), les documents dans les bibliothèques des ministères accessibles au public seulement à la discrétion du ministère, ou les documents destinés aux «bibliothèques de référence» spéciales, accessibles seulement à certaines catégories du public, pourraient être exemptés aux termes de la loi. Également, ces «bibliothèques» pourraient devenir des dépôts pour l'information à laquelle le gouvernement ne veut pas accorder un accès complet ou facile. Pour éviter un abus possible, le paragraphe 67(b) devrait être modifié comme suit:

«(b) les documents de musées utilisés uniquement à des fins d'exposition

(c) les documents publiés par le gouvernement et mis à la disposition des bibliothèques publiques ou des agences responsables de la vente des publications du gouvernement.»



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From Access: A Canadian Committee for the Right to Public Information:

Mr. J. Blakeney, President;
Mr. James Feeley, Immediate Past President;
Mr. Roland Gaudet, National Coordinator.

De Accès: Comité canadien pour le droit à l'information publique:

M. J. Blakeney, président;
M. James Feeley, président sortant;
M. Roland Gaudet, coordonnateur national.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Tuesday, March 10, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 17

Le mardi 10 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

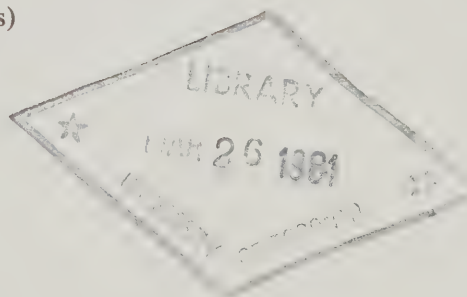
WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand
Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Crosby (*Halifax West*)

Hervieux-Payette (Mrs.)
Hnatyshyn
Irwin
Kushner
Lachance

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

Lawrence
MacLellan
Marceau
Nystrom

Robinson (*Burnaby*)
Rossi
Stollery
Vankoughnet—20

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, February 5, 1981:

Mr. Rossi replaced Mr. Masters.

On Monday, March 9, 1981:

Mr. Beatty replaced Mr. Kilgour.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 5 février 1981:

M. Rossi remplace M. Masters.

Le lundi 9 mars 1981:

M. Beatty remplace M. Kilgour.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 10, 1981

(19)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 9:47 o'clock a.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean-Carleton*), Crosby (*Halifax West*), Dubois, Hnatyshyn, Irwin, MacLellan, Marceau, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi, Stollery and Vankoughnet.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. David Johansen, Researcher and Mr. François Bernier, Researcher.

Witnesses: From the Canadian Association of Chiefs of Police: Mr. John W. Ackroyd, Chairman, Law Amendments Committee, (Chief, Metro Toronto Police); Mr. Guy Lafrance, Vice-Chairman, Law Amendments Committee, (Legal Advisor, Montreal Urban Community Police) and Sgt. Cullen Johnson, Advisor, (Metro Toronto Police).

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 11:06 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 MARS 1981

(19)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 9 h 47 sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean-Carleton*), Crosby (*Halifax-Ouest*), Dubois, Hnatyshyn, Irwin, MacLellan, Marceau, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi, Stollery et Vankoughnet.

Aussi présents: Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: MM. David Johansen et François Bernier, chercheurs.

Témoins: De l'Association canadienne des chefs de police: M. John W. Ackroyd, président, Comité des amendements du droit, (chef, Metro Toronto Police); M. Guy Lafrance, vice-président, Comité des amendements du droit, (conseiller juridique, Police de la communauté urbaine de Montréal) et le sergent Cullen Johnson, conseiller, (Metro Toronto Police).

Le Comité reprend l'étude du bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 11 h 06, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 10, 1981

• 0950

[Text]

Le président: A l'ordre! Ce matin, nous reprenons l'étude du Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information.

Article 1—*Accès à l'information*

Le président: Comparait ce matin, l'Association canadienne des chefs de police, et j'aimerais immédiatement vous présenter les personnes qui sont ici. Vous avez directement à ma droite, M. Guy Lafrance qui est le conseiller juridique de la police de la Communauté urbaine de Montréal; Mr. John W. Ackroyd—Jack Ackroyd is from the Metro Toronto Police, Chairman, Law Amendments Committee; and Mr. Cullen Johnson of the Metro Toronto Police. I will now give the floor to Mr. Ackroyd so he can explain his views on the bill. He explained to me that they have made a summary of their brief. It is a summary of 30 pages of a brief of 90 pages. They hope they will have enough time to present their summary. Je leur ai dit, au départ, qu'habituellement on pouvait accorder de 10 à 15 minutes. Maintenant, je ne sais pas s'il y en a parmi vous qui y sont opposés, mais il leur faudrait environ 30 minutes. Ils pensent pouvoir se limiter à 17 pages... En tout cas, on verra! Je pense que si vous voulez commencer votre présentation des 17 premières pages, on pourra peut-être au fur et à mesure vous poser des questions à moins que des membres du Comité aient des idées différentes de la mienne sur la situation. Je vous donne immédiatement la parole et on va essayer de vous donner le plus de temps possible. Allez-y pour vos 17 premières pages! On verra par la suite, d'après l'heure.

Take the floor now and make your summary. If it is possible to have the larger part of your summary of 17 pages, I think that would be the best for the committee. We will look to see what is happening with the time after. Let us continue.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, on a point of order—if it is going to take only half an hour, I do not see any reason why he cannot finish the whole summary of his brief and let us get all the information before the committee. I certainly have no objection to it.

An hon. Member: Do you mean he should read the whole brief?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, just the 30 pages he has.

The Chairman: Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): I think the chairman's original proposal was a sensible one. I think we should proceed on that basis. There will be some desire for questioning on the part of a number of members of the committee, I am sure.

The Chairman: The only reason I had in mind is that we are obliged to leave at 11.00 o'clock because another group wants to have the room.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, I think I would rather take your proposal, given the time frame I found we were under when I came in here.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 10 mars 1981

[Translation]

The Chairman: Order, please. This morning, we resume consideration of Bill C-43, an Act to Enact the Access to Information Act.

Clause 1—*Access to Information*

The Chairman: Appearing before us this morning is the Canadian Association of Chiefs of Police and I would like to introduce to you the persons present. On my immediate right you have Mr. Guy Lafrance, who is the Legal Adviser to the Police Department of the Communauté urbaine de Montréal; M. John W. Ackroyd, de Metro Toronto Police, président de Law Amendments Committee; et M. Cullen Johnson de Metro Toronto Police. Je vais maintenant céder la parole à M. Ackroyd afin qu'il nous explique son point de vue sur ce bill. Il m'a expliqué qu'ils avaient préparé un résumé de leur mémoire. Il s'agit d'un résumé de 30 pages d'un mémoire qui en compte 90. Ils espèrent avoir suffisamment de temps pour nous présenter le résumé. I told them at the outset that ordinarily we could give them from 10 to 15 minutes. Now, I do not know if any of you are against this, but it would take them approximately 30 minutes. They think they can limit themselves to 17 pages. Anyway, we will see! If you want to go ahead with your presentation on the first 17 pages, we will see as we go along, and we could ask you questions unless some committee members have different views than mine on this matter. I will give you the floor right now and we will try to give you the maximum time possible. Go ahead with the first 17 pages and we will see afterwards, depending on the time.

Alors à vous la parole. Dans la mesure du possible, nous entendrons la plus grande partie du résumé de 17 pages, je pense que c'est ce qui serait le mieux pour le Comité. Après, nous verrons quelle heure il sera. Allons-y.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, un rappel au Règlement. Si cela ne prendra qu'une demi-heure, je ne comprends pas pourquoi nous ne pouvons pas entendre l'ensemble du résumé de son mémoire de sorte que le Comité obtienne tous les renseignements. Je n'ai certainement aucune objection.

Une voix: Vous voulez dire qu'il devrait lire tout le mémoire?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non, simplement les 30 pages qu'il a en main.

Le président: Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): A mon avis, la proposition originale du président était raisonnable. Je pense que c'est la démarche que nous devrions suivre. Je suis sûr que beaucoup de membres voudront poser des questions.

Le président: L'unique raison, c'est que nous devons quitter la pièce à 11 h 00 car un autre groupe désire l'utiliser.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, étant donné le peu de temps dont nous disposons, je pense que votre proposition est préférable.

[Texte]

Perhaps you could summarize it, Chief Ackroyd.

I think the witnesses should know we have had the advantage of reading the brief, which is extensive indeed. We have also had the advantage of an excellent summary by the Library of Parliament, which is helpful to us. I think it would be useful if we could get into the main points in the brief about the proposal before the committee. We could discuss them that way. That would be helpful.

Chief John W. Ackroyd (Chairman, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police): If it is agreeable to you, gentlemen, the first 15 to 16 pages deal with the general philosophy and our views on it. From there on we deal with specific clauses and make short comments on some of the things in the brief. So if I could read that part in, we could stop, if everybody is aware of the brief, and then we could open up for questions. I would be agreeable to that.

The Chairman: Okay, let us go.

Mr. Ackroyd: Thank you, Mr. Chairman.

The Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police welcomes and is grateful for the opportunity to appear before this committee on such important legislation as that which concerns access to information and personal privacy. The Canadian Association of Chiefs of Police, as you are no doubt aware, is a body comprised of senior public law enforcement, intelligence, and security officers from across this nation. We have a permanent secretariat here at the nation's capital. We have 18 permanent committees, one of which is the law enforcement committee, and it is as the chairman of that committee that I appear before you today in reference to Bill C-43.

• 0955

I am sure you and your colleagues can appreciate that this association stands in the same position as other individuals and groups when they find themselves having to face and come to terms with what in essence is a new and somewhat perplexing statutory offering. At present, of course, this creation is in the form of proposed access and privacy legislation. Benign and harmless as it is at this stage, it is primarily the subject of curiosity, speculation and wonder, and is yet to be given life. Thus it is impossible to definitely conclude that this particular creature of statute will, on balance, prove beneficial or harmful, depending on the context and perspective once proclamation breathes life into its ultimate form. To be blunt, we do not know, nor do we suspect do you or your colleagues know, whether the creature being fashioned in the womb of politics and Parliament will prove to be a healthy addition to Canadian jurisprudence or, conversely, very detrimental to law enforcement and the people of Canada.

We have read and examined much of the material and argument put forth by proponents of the proposed legislation in government, as well as in certain special interest groups. Much of this information of course has been offered in self-serving rhetorical fashion to promote the causes of freedom of information and privacy protection, and this is to be expected.

[Traduction]

Chief Ackroyd, vous pourriez peut-être résumer le tout.

Je tiens à dire aux témoins que nous avons eu l'occasion de lire le mémoire qui est vraiment très long. De plus, les employés de la bibliothèque du Parlement nous en ont également préparé un excellent résumé qui nous est très utile. Je pense qu'il serait très utile de nous présenter les points saillants du mémoire. Nous pourrions en discuter. Ce serait très utile.

Chief John W. Ackroyd (président, Comité d'étude des modifications législatives, Association canadienne des chefs de police): Messieurs, les 15 ou 16 premières pages portent sur la philosophie générale et contiennent également nos opinions sur celle-ci. Ensuite, nous traitons des articles précis en formulant de courts commentaires sur certaines des choses contenues dans le mémoire. Si tout le monde a lu le mémoire, je pourrais lire cette partie et ensuite nous pourrions passer aux questions. Je serais d'accord pour cela.

Le président: Très bien, allons-y.

M. Ackroyd: Merci, monsieur le président.

Le Comité d'étude des modifications législatives de l'Association canadienne des chefs de police est ravi de cette occasion de comparaître devant ce Comité pour discuter d'un sujet aussi important que cette loi touchant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Comme vous le savez sans doute, l'Association canadienne des chefs de police est composée des cadres supérieurs des forces policières et des agences de renseignements et de sécurité de partout au pays. Notre secrétariat permanent est situé ici dans la Capitale nationale. Nous avons 18 comités permanents, dont le Comité visant l'application des lois, et c'est à titre de président de ce comité que je compare devant vous aujourd'hui relativement au bill C-43.

Je suis sûr que vous et vos collègues pouvez comprendre que cette association est dans la même situation que tout autre particulier ou groupe devant faire face à ce qui est essentiellement un nouveau projet de loi qui vous laisse un peu perplexe. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit du projet de loi visant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. A cette étape-ci, il est encore inoffensif et constitue surtout un sujet de curiosité, de spéculation et d'étonnement, mais il faut encore lui donner vie. Ainsi, il est impossible de conclure définitivement que ce projet de loi en particulier sera en fin de compte bénéfique ou nuisible, selon le contexte et la perspective qui présumeront à sa promulgation finale. Pour être francs, nous ignorons, et nous pensons que vous l'ignorez également, si ce projet en gestation dans l'enceinte politique et parlementaire se révélera une saine addition à la jurisprudence canadienne, ou contrairement, très nuisible à l'application des lois et au peuple canadien.

Nous avons lu et étudié une grande partie de la documentation et des arguments présentés par les tenants gouvernementaux du projet de loi ainsi que par certains groupes d'intérêts spéciaux. Bien sûr, une grande partie de cette information était présentée de façon à promouvoir la cause de la liberté d'information et de la protection des renseignements personnels, et c'est normal.

[Text]

In the process, the issue seems to have become, not: should such legislation be adopted—that opinion does not appear to exist—but rather: what should the ultimate form of such legislation be? In our opinion, there can be little doubt that access and privacy legislation will have a significant degree of impact upon government and its various institutions and, we submit, all the more so to the extent access rights are granted and facilitated while rights to protective exemptions are denied and discouraged. Insofar as such a scenario comes to pass, the more radical will be the degree of departure from past traditional practices in relation to information collection . . .

M. Marceau: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

The Chairman: Yes, a point of order.

Mr. Marceau: The translator says it is too fast for the translation. Excuse me.

The Chairman: Thank you.

Mr. Ackroyd: I will slow down. I was trying to race the clock a little there in your interests.

Insofar as such a scenario comes to pass, the more radical will be the degree of departure from past traditional practices in relation to information collection, analysis, dissemination and protection.

Whether or not one subscribes to the view that secrecy in government and its institutions tends to be an overused principle, again, it is a matter of one's perspective and opinion, depending upon circumstances, duties and responsibilities to the extent that the proposed legislation will permit access or deny protection to personal and other information that presently is obtainable only at the discretion of the record holder—subject to formal process or such limited administrative access policies as may exist—then what in fact Bill C-43 seeks to bring about is a monumental change in the recording and disclosure practices of government and its institutions.

We are told, and are asked to accept virtually on blind faith and principle, that such a change is not only a necessary but also a good thing in an enlightened democracy. That may in fact be the case. Only the experience with whatever form of access and privacy legislation is ultimately adopted, however, will substantiate or refute this claim which at best must continue to be viewed as a mere theoretical postulation. The fact remains that certain types of information, collected by governments and its agencies, must now and in the future continue to be protected from disclosure, whether or not legislation is enacted to facilitate the release of some types of information or to protect personal privacy to some degree; this fact has been recognized by even the most liberal of open-government proponents. Professor Murray Rankin, for example, a noted expert on access and privacy legislation, has remarked:

[Translation]

Dans le cours de cette démarche, la question semble être devenue non pas que cette loi devrait être adoptée, ce qui ne semble pas être une préoccupation, mais quelle forme devrait prendre cette loi en fin de compte? Selon nous, il va sans dire qu'une loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels aura des répercussions importantes sur le gouvernement et ses diverses institutions. Nous prétendons que ces répercussions seront d'autant plus grandes que l'accès à l'information sera accordé et facilité et que les droits d'exemption à titre de protection seront déniés. Dans la mesure où un tel scénario est adopté, plus il y aura un changement radical par rapport aux pratiques traditionnelles visant la cueillette d'information . . .

Mr. Marceau: Mr. Chairman, on a point of order.

Le président: Oui, rappel au Règlement.

M. Marceau: L'interprète dit que le débit est trop rapide. Excusez-moi.

Le président: Merci.

M. Ackroyd: Je vais ralentir. J'essayais de gagner du temps dans votre intérêt.

Dans la mesure où un tel scénario est adopté, plus il y aura un changement radical par rapport aux pratiques traditionnelles de cueillette, d'analyse, de diffusion et de protection de l'information.

Qu'on pense ou non que le gouvernement et ses institutions tendent à abuser du principe de la confidentialité, encore une fois c'est une question de perspective et d'opinion, selon les circonstances, devoirs et responsabilités. Il s'agit de savoir dans quelle mesure le projet de loi proposé permettra l'accès à l'information ou refusera la protection des renseignements personnels et d'autres renseignements qu'on ne peut présentement obtenir qu'à la seule discrétion du responsable des dossiers dans le cadre du processus officiel ou des politiques administratives d'accès existantes. En fait, le Bill C-43 vise à modifier de façon fondamentale les pratiques de classification et de divulgation du gouvernement et de ses institutions.

On nous dit et on nous demande de reconnaître virtuellement avec une foi aveugle qu'un tel changement est non seulement nécessaire, mais également une bonne chose dans une démocratie éclairée. C'est peut-être vrai. Seule l'expérience, suite à la forme finale qu'aura cette loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels une fois adoptée, pourra prouver ou réfuter cette allégation que l'on peut au mieux considérer comme un simple postulat. Il reste que certains types de renseignements recueillis par les gouvernements et ses organismes doivent continuer d'être protégés contre la divulgation, que cette loi soit adoptée ou non pour faciliter la divulgation de certains types de renseignements ou pour protéger des renseignements personnels jusqu'à un certain point. Ce fait a été reconnu par les éléments plus libéraux des tenants d'un gouvernement libre. Par exemple, le professeur Murray Rankin, expert réputé dans le domaine des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, dit:

[Texte]

Not even the most anxious reformer has denied that the government must be immune from general public attention.

Elsewhere, Mr. Edward Greenspan, touted by some as Canada's most prominent defense counsel in criminal matters has stated, and I quote:

Even the most dedicated civil libertarian must agree that individual liberties may be subordinated to our security as a nation.

• 1000

So it is that once one sorts through and discards the rhetorical language, one inescapably arrives at one irrefutable conclusion: Certain types of information must be protected from disclosure in the most stringent possible degree. We emphasize it is not simply a question of providing protection against so-called unwarranted or unjustified disclosure, for such adjectives really beg the very question which must be avoided if the most stringent protections possible are to be achieved. To suggest, for example, that there may be some warranted and justified disclosures certainly cannot be denied, but to go further in such situations is very dangerous indeed. Such thinking simply reduces the degree of protection available to all records to the extent that it enables a subjective evaluation of each document for which protection may be claimed.

In a nutshell then, the point of the foregoing discussion can be summarized as follows: Traditionally, except for personal information controlled by federal government institutions, which since March 1, 1978, has been subject to provisions of Section 4 of the Canadian Human Rights Act, government departments, in general, and law enforcement institutions in particular, at both the provincial and federal level, have enjoyed a virtually unfettered discretion to deal with requests for information obtained by such institutions during the course of routine operations. A right to such information exists only insofar as the law might require its production in specific cases; for example, pursuant to a warrant or subpoena, or to the extend disclosure may be required by internal administrative policy.

Law enforcement agencies, of course, often go out of their way to accommodate other, less formal access requests and do release personal information and other information on a discretionary basis in appropriate situations. Needless to say, there is little, if any, formal onus to disclosure.

Bill C-43, however, will virtually completely reverse the current situation. Not only does it introduce in Section 4 of the Access to Information Act a right of access to any record under the control of a government institution, thereby by this feature alone substantially eliminating the discretion of a record holder to control his own data, but also it provides for an independent review of such non-disclosure decisions as may be permitted by the exemption sections of the legislation, thus enabling the basis for even further attacks against the ability of a record holder to protect his information.

[Traduction]

Pas même le plus ardent réformateur n'a réfuté qu'il faut protéger le gouvernement contre l'attention du public en général.

Ailleurs, M. Edward Greenspan, tenu par certains comme l'avocat de la défense le plus réputé dans les causes criminelles, a déclaré et je cite:

Même les tenants les plus fervents des libertés civiles doivent reconnaître que les libertés individuelles devraient être subordonnées à notre sécurité en tant que nation.

Une fois que l'on analyse tout cela et qu'on laisse de côté la rhétorique, on arrive inéluctablement à une conclusion irréfutable: certains types de renseignements doivent être protégés contre la divulgation au plus haut degré possible. Nous soulignons qu'il ne s'agit pas simplement d'offrir une protection contre ce que l'on appelle les divulgations injustifiées car de tels qualificatifs présument vrai ce qui est en question, ce qu'il faut éviter si on veut atteindre le plus haut degré de protection possible. On ne peut certainement nier que certaines divulgations sont justifiées, mais il est très dangereux d'aller plus loin dans de telles situations. Ce genre d'approche réduit simplement le degré de protection dont bénéficient tous les dossiers jusqu'au point de permettre une évaluation subjective de chaque document qu'on veut protéger.

Alors, on pourrait résumer comme suit la discussion: traditionnellement, sauf pour les renseignements personnels détenus par les institutions du gouvernement fédéral qui, depuis le 1^{er} mars 1978, ont été assujettis aux dispositions de l'article 4 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, les ministères gouvernementaux, en général, et les institutions d'application des lois, en particulier, tant au niveau fédéral que provincial, bénéficiaient d'une discrétion presque absolue face aux demandes de renseignements obtenus par de telles institutions dans le cadre de leurs opérations quotidiennes. Le droit d'accès à de tels renseignements existe seulement dans la mesure où la loi l'exige relativement à des cas précis, par exemple, suite à un mandat ou à une citation, ou dans la mesure où cette divulgation est exigée par la politique administrative interne.

Évidemment, lorsque la situation l'exige, les agences policières font souvent un effort pour en accommoder d'autres, pour répondre à des demandes moins officielles, et divulguent des renseignements personnels et d'autres informations de façon discrétionnaire. Il va sans dire qu'il y a ou pas d'obligation officielle de divulgation.

Toutefois, le bill C-43 modifiera complètement cette situation. Il prévoit non seulement à l'article 4 un droit d'accès à tout document détenu par une institution gouvernementale, éliminant ainsi presque entièrement la discrétion du responsable des dossiers de contrôler ses propres données, mais il prévoit également un examen indépendant de toute décision de non-divulgation telle que permise par les articles d'exemption de la loi, permettant ainsi d'établir une base pour d'autres attaques contre la latitude qu'a le responsable des dossiers de protéger ses renseignements.

[Text]

In essence, the record holder, insofar as he may wish to protect data, will be placed squarely and continually on the defensive and may be forced to justify, especially if there is a complaint, any non-disclosure decisions to an independent authority lacking in both expertise and commitment to the interest for which protection is being sought.

Equally disturbing, however, is the fact that while the proposed legislation substantially alters the traditional discretion of record holders to protect data, it would also, somewhat ironically, significantly deny these same persons and authorities access to vital information, but especially personal information as this is defined in Section 3 of the Privacy Act, on those occasions where they themselves may require access to information. In this context, I am, of course, referring to law enforcement personnel and agencies to the extent that they may both hold and request personal and other information.

Mr. Chairman, this association is gravely concerned that access in privacy protection legislation may provide yet another means to attack and impair, both directly and indirectly, legitimate law enforcement activities in this country. To the extent that the proposals contained in Bill C-43 might lead to such undesirable consequences, we feel compelled to state categorically an unequivocally that we are totally opposed to them.

We hasten to add that the foregoing statement does not mean we are opposed in principle to the concept of openness of privacy protection, nor should our comments be viewed as reflecting a perverse hysteria on these issues; that is not the case at all. Indeed, we also wish to make it plain that our comments are not to be taken as a rejection of Bill C-43. On the contrary, what we fervently want to impress upon you and your colleagues, Mr. Chairman, is a very real fear that one of the ancillary effects of access and privacy legislation would be the erosion and emasculation of law enforcement functions across Canada.

Mr. Chairman, you and your colleagues have before you an extensive brief which sets out in detail our concerns in relation to Bill C-43 in general, and the Access to Information Act and the Privacy Act in particular. I do not propose to read it or quote extensively from it at this time. I trust that each and every one of the honourable members has read it in anticipation of our appearance before you today. I would like, however, with your permission and indulgence, briefly to review the highlights of the more significant features of our brief.

• 1005

I remarked earlier, Mr. Chairman, that because Bill C-43 is not yet in its final form and consequently since we have no direct experience with the type of legislation it proposes, it is difficult to make conclusive statements as to what its potential

[Translation]

Essentiellement, dans la mesure où il désirera protéger ses données, le responsable sera carrément et continuellement dans une position de défensive et devra justifier, surtout s'il y a une plainte, toute décision de non-divulgaration devant une autorité indépendante n'ayant ni compétence ni engagement pour ce qui est des intérêts pour lesquels cette protection est requise.

Ce qui est aussi inquiétant toutefois, c'est le fait que tout en modifiant la discrétion traditionnelle des responsables des dossiers de protéger les données, le projet de loi aurait en même temps comme effet, ce qui est quelque peu ironique, de refuser à ces mêmes personnes et autorités l'accès à des renseignements vitaux, mais surtout à des renseignements personnels tels que définis à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, lorsque ces autorités en auraient elles-mêmes besoin. Dans ce contexte, je fais bien sûr allusion au personnel des agences de sécurité et de police dans la mesure où ils peuvent être les dépositaires et les demandeurs de renseignements personnels et autres.

Monsieur le président, ce qui inquiète grandement notre association, c'est que la Loi sur la protection des renseignements personnels puisse fournir un autre moyen de nuire, directement et indirectement, aux activités légitimes visant l'application de la loi au pays. Dans la mesure où les propositions contenues dans le bill C-43 peuvent avoir de telles conséquences indésirables, nous nous sentons obligés de déclarer catégoriquement et sans équivoque que nous nous y opposons totalement.

Nous nous hâtons toutefois d'ajouter que cela ne signifie pas qu'en principe, nous sommes contre le concept de la protection des renseignements personnels. Il ne faudrait pas non plus voir dans nos commentaires une hystérie perverse sur ces questions, ce qui n'est pas du tout le cas. Nous voulons également préciser que nos observations ne constituent pas un rejet du bill C-43; au contraire, c'est avec ferveur que nous tenons à vous faire comprendre, à vous et à vos collègues, monsieur le président, qu'une des craintes réelles concernant l'un des effets secondaires de cette Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels serait l'érosion et l'émasculation des fonctions des agents d'application de la loi partout au pays.

Monsieur le président, vous et vos collègues avez en main un long mémoire vous expliquant en détail nos préoccupations relativement au bill C-43 en général et à la Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels en particulier. Pour l'instant, je n'ai pas l'intention de le lire, ou d'en citer de grands extraits. Je présume que chacun des honorables députés l'a lu en prévision de notre comparution devant vous aujourd'hui. Toutefois, avec votre permission et votre indulgence, j'aimerais brièvement passer en revue les points saillants des aspects les plus importants de notre mémoire.

Tout à l'heure, monsieur le président, j'ai fait remarquer qu'étant donné que le Bill C-43 n'est pas encore dans sa forme finale, et que par conséquent, comme nous n'avons aucune expérience directe du genre de loi proposé, il est difficile de

[Texte]

impact and effect will be. This situation no doubt prevails no matter what kind of new or amended legislation is put forward. However, the fact that it may not be possible to predict conclusively or describe the future effects of such legislation does not mean we are prevented from attempting to estimate and gauge the possible or probable impact of statutory provisions, for it is clear that by examination and analysis of the language, content and structure of proposed legislation, it is possible to discern and identify potential problems and to judge if these are important only in a parochial sense. By so doing, it then becomes possible to suggest ways to reduce or eliminate altogether the risk of undesirable consequences flowing from the implementation of legislation.

In the present case, Mr. Chairman, while we may not, as indicated, have direct experience with legislation such as that proposed in Bill C-43, we are in fact privy to a great deal of vicarious experience and evidence stemming from the existence of prototype freedom of information and privacy legislation, particularly in the United States. It is on the basis of this experience in conjunction with but perhaps more as a result of our analysis of the proposals contained within Bill C-43, that we are somewhat less than enthusiastic about the prospects of similar legislation being introduced into this country.

Now, we feel we understand and indeed sympathize with many of the forces and concerns which give rise to this type of legislation. Nevertheless, we feel compelled to articulate the very strong reservations and misgivings we have that such legislation, in addition to whatever other possible or negative effects may result, may provide the basis for disruption and impairment of law enforcement, intelligence and security functions in Canada to the detriment of each and every one of us.

We are not here today, Mr. Chairman, to argue that legislation such as that proposed by Bill C-43 should not be enacted. In our judgment, not only would such a submission be summarily rejected at this stage of the proceedings, but to the extent such legislation may prove beneficial in its over-all effect, we could not in good conscience take such a position. Consequently, we make no such recommendations.

What we do wish to impress most indelibly upon both you and your colleagues, Mr. Chairman, is our concern that any changes made to Bill C-43 must strengthen rather than restrict the ability of law enforcement authorities both to protect and collect information, be it personal or otherwise, in furtherance of their statutory and common law mandate.

Part I of our written brief, as you know, is entitled and deals extensively with the American experience with freedom of information and privacy legislation. From a law enforcement point of view, this experience has been disastrous, only compounding the difficulties of policing a modern, complex nation.

According to the latest conservative estimates, freedom of information and privacy legislation administration is costing the American federal government alone more than \$50 million a year, only a small percentage of which is recovered in users'

[Traduction]

faire des déclarations concluantes quant à ses répercussions possibles. Il va sans dire que ce genre de situation prévaudra, peu importe le genre de nouvelle loi ou de loi modifiée qui est présentée. Toutefois, même s'il n'est pas possible de prédire avec certitude ou de décrire les effets futurs d'une telle loi, cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas tenter d'évaluer les effets possibles ou probables de ses dispositions statutaires, car il est clair qu'à l'examen du libellé, du contenu et de la structure du projet de loi, il est possible de discerner et d'identifier des problèmes éventuels et de juger s'ils n'ont qu'une importance limitée. En ce faisant, il est alors possible de suggérer des façons de réduire ou d'éliminer complètement le risque de conséquences indésirables découlant de l'application de la loi.

Dans le cas qui nous occupe, monsieur le président, bien que, comme nous l'avons dit tout à l'heure, nous n'ayons aucune expérience immédiate de la loi que propose le Bill C-43, nous pouvons en fait nous inspirer d'une expérience semblable et de renseignements provenant surtout de l'existence de prototypes de lois de ce genre, surtout aux États-Unis. C'est en nous basant sur cette expérience et aussi sur notre analyse des propositions du Bill C-43, que nous pouvons dire que nous sommes loin d'être enthousiastes quant à la possibilité qu'une loi semblable soit adoptée au pays.

Maintenant, nous comprenons et acceptons bon nombre des raisons et préoccupations qui ont motivé ce type de loi. Néanmoins, nous sommes obligés d'énoncer les réserves et les appréhensions très fortes que nous avons vis-à-vis d'une telle loi, en plus des autres effets négatifs possibles qui peuvent en découler. Cela peut désorganiser et entraver l'application de la loi, les activités de renseignements et de sécurité au Canada, au détriment de chacun d'entre nous.

Monsieur le président, nous ne sommes pas là aujourd'hui pour prétendre que la loi proposée par le Bill C-34 ne devrait pas être adoptée. Selon nous, non seulement une telle hypothèse serait-elle rejetée sans plus à cette étape des délibérations, mais dans la mesure où les effets généraux d'une telle loi peuvent être bénéfiques, nous ne pourrions pas en toute conscience adopter une telle position. Conséquemment, nous ne formulons aucune recommandation de ce genre.

Monsieur le président, ce que nous voulons que vous et vos collègues compreniez sans équivoque, c'est que tout changement apporté au Bill C-43 doit viser à renforcer plutôt qu'à limiter la latitude qu'ont les autorités policières de protéger et de recueillir les informations, qu'elles soient de nature personnelle ou autre, dans l'accomplissement de leur mandat statutaire et du Common Law.

Comme l'indique le titre de la partie I de notre mémoire, elle traite en détail de l'expérience américaine au chapitre de la liberté d'information et de la protection des renseignements personnels. Du point de vue de l'application de la loi, cette expérience a été désastreuse et n'a fait qu'aggraver les difficultés de faire respecter la loi dans un pays moderne et complexe.

Selon les dernières estimations conservatrices, l'administration de la Loi sur la liberté de l'information et la protection des renseignements personnels coûte au gouvernement fédéral américain plus de 50 millions de dollars par année, dont un

[Text]

fees. Myopic members of the American House Committee on Government Operations had estimated that activities required by the U.S. Freedom of Information Act could be carried out by federal agencies with existing staff and that significant amounts of additional funds would not be required.

In some cases, significant allocations of human and other resources must be diverted from regular duties to administer the legislation, while the benefits, if any, are moot and theoretical. The FBI alone, the American equivalent of the RCMP in some respects as a national police force, at one point required over 500 personnel just to process the initial requests. An additional unit composed of attorneys, para-legals and secretaries was and is also needed to deal with appeals and law suits. Even now, more than 300 employees at FBI headquarters are devoting their full time to administering the Freedom of Information and Privacy Acts. Indeed, the FBI must now spend approximately \$10 million annually to comply with a program that was originally estimated to require little funding and no additional staff.

• 1010

And who are the requesters? Are they the scholars, crusading congressmen, public interest advocates, journalists or just ordinary citizens, for which the acts were apparently designed? No. Studies indicate they are generally not the persons applying for information. On the contrary, the prime users include the business community and their representative law firms. But more importantly, from a law enforcement perspective, the most significant users are convicted criminals and persons under active criminal investigation. In 1979 at least 40 per cent of requests directed to the Drug Enforcement Administration came from inmates and others under criminal investigation. In 1980, fully 16 per cent of all FBI requests for information came from prisoners.

In Canada, requests to the Correctional Service of Canada during the first 13 months of implementation of Part IV of the Canadian Human Rights Act accounted for fully 35 per cent of total, government wide, volume and most of these were submitted by inmates, parolees, or ex-offenders.

Indeed, the Honourable Robert Kaplan advised the House of Commons on January 29, 1981, when Bill C-43 received second reading that, as Solicitor General of Canada, he received 65 per cent of all requests made to the government concerning information about an individual.

In the United States, requests from prisoners and other criminals have become so burdensome and disproportionate to the total, that the federal Attorney General's Department is considering an amendment that would preclude these persons from obtaining records pursuant to that country's legislation.

Mr. Chairman, we have thus far identified the negative costs associated with access and privacy legislation at the federal level in the United States. In terms of money and

[Translation]

petit pourcentage seulement est récupéré par les honoraires demandés aux usagers. Les membres myopes du Comité sur les opérations gouvernementales de la Chambre américaine avaient supposé que les responsabilités découlant de l'application de leur Loi auraient pu être assumées par le personnel en place des agences fédérales existantes et que d'importantes sommes additionnelles ne seraient pas nécessaires.

Dans certains cas, il a fallu prélever dans d'autres services des ressources humaines considérables pour pouvoir appliquer cette loi alors que les bénéfices, s'il y en a, sont discutables et théoriques. A un moment donné, le FBI, le pendant américain de la GRC, avait besoin de 500 personnes simplement pour traiter les demandes initiales. Une unité additionnelle composée d'avocats, d'aides juridiques et de secrétaires a été et est encore nécessaire pour s'occuper des appels et des poursuites judiciaires. Même à l'heure actuelle, à l'administration centrale du FBI, il y a plus de 300 employés affectés à plein temps à l'administration des lois sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels. En fait, le FBI dépense environ 10 millions de dollars par année pour se conformer à un programme dont on avait prévu au départ qu'il exigerait peu de financement et aucun personnel additionnel.

Et qui sont les demandeurs? Est-ce que ce sont des érudits, des sénateurs, des défenseurs de l'intérêt public, des journalistes ou simplement des citoyens ordinaires pour lesquels ces lois ont été conçues en apparence? Des études démontrent que ce ne sont généralement pas ces personnes qui font des demandes d'information. Au contraire, les principaux usagers comprennent les hommes d'affaires et les études légales qui les représentent. Mais ce qui est le plus important, du point de vue de l'application de la loi, les principaux usagers sont des criminels notoires et des personnes faisant l'objet d'enquêtes criminelles. En 1979, au moins 40 p. 100 des demandes soumises au Drug Enforcement Administration provenaient de détenus et d'autres personnes faisant l'objet d'enquêtes criminelles. En 1980, 16 p. 100 de toutes les demandes de renseignements soumises au FBI provenaient de prisonniers.

Au Canada, au cours des 13 premiers mois d'application de la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, 35 p. 100 des demandes soumises au Service correctionnel du Canada provenaient de détenus, de détenus en libération conditionnelle ou d'ex-contrevenants.

En fait, le 29 janvier 1981, lorsque le bill C-43 a été déposé en deuxième lecture, l'honorable Robert Kaplan, alors solliciteur général du Canada, a déclaré que 65 p. 100 de toutes les demandes d'information qu'il avait reçues concernaient une personne.

Aux États-Unis, les demandes provenant de prisonniers et d'autres criminels constituent un tel fardeau et sont tellement disproportionnées que le ministère fédéral du Procureur général envisage un amendement qui interdira à ces personnes l'accès aux dossiers en vertu des lois de ce pays.

Monsieur le président, jusqu'ici nous avons recensé les coûts négatifs associés aux lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels au niveau fédéral

[Texte]

manpower, in our opinion however such do not validly represent the most significant costs of such legislation for law enforcement operations and, consequently, as important as they are, they do not form the primary basis for our concern and similar impending legislation in Canada. The real costs, in our opinion, are those which strike directly at the operational capabilities of law enforcement itself. The diversion of trained investigators from field functions to process freedom of information and privacy act requests, harmful as that is, merely represents the tip of the iceberg. The most alarming consequence of such legislation has been, and remains, the inability of law enforcement agencies and personnel to first collect and, then, to protect essential personal and other data.

Sources of information both private and public in the United States have to a great extent dried up. Informants refuse to supply crucial investigatory information. Government departments refuse to share data, not only with themselves but with law enforcement agencies. Law enforcement agencies and officials themselves are more selective in terms of the information they provide to one another. Intelligence files have been destroyed in wholesale purgings. Intelligence bureaus have been disbanded, or their operations drastically curtailed. The level of candour, honesty and information flow, both in terms of quality and quantity, has been drastically curtailed. The evidence is legion in this area.

Why has this occurred? The answer is quite simple and is one that we wish to make patently clear to this committee, Mr. Chairman. It is this: Individuals, whether they be merely concerned citizens, regular informants, federal government bureaucrats or law enforcement officials, no longer feel that the information they supply to the United States government, voluntarily or in the course of duty, can be protected. Informants, for example, literally fear for their lives, and there is some evidence that such fear is justified should information they supply to investigators be released, pursuant to freedom of information legislation. The mere possession, let alone dissemination of certain kinds of essential law enforcement information is viewed as so risk laden that many enforcement officials resort to storing information they have gathered in their own homes and, in one case I know of in a warehouse, rather than keep it in the official files or share it with other law enforcement agencies, especially those at the federal level.

To compound these problems law enforcement personnel find that their own access to personal and other information is restricted since allied government departments either no longer collect or receive information, or else refuse to divulge it. Scores of known examples of how the American Freedom of Information and Privacy Acts impacted upon law enforcement activities were gathered by the FBI pursuant to a request by

[Traduction]

aux États-Unis. Pour ce qui est des sommes d'argent et de la main-d'œuvre nécessaires, selon nous, toutefois, cela ne représente pas le coût le plus important de cette loi au chapitre des activités relatives à l'application des lois et conséquemment, quelle que soit leur importance, ce n'est pas sur cela que se fondent nos principales préoccupations quant à la possibilité de l'application de lois semblables au Canada. Selon nous, les coûts réels sont ceux qui frappent directement la capacité fonctionnelle de l'application de la loi comme telle. Aussi nuisible que puisse être la mutation d'enquêteurs qualifiés de leurs fonctions ordinaires au traitement des demandes relatives à la loi, cela ne représente que la pointe de l'iceberg. La conséquence la plus inquiétante que cela a été, et demeure, l'impossibilité dans laquelle se trouvent le personnel et les agents responsables de l'application des lois d'abord, de recueillir, et ensuite, de protéger les informations essentielles, qu'elles soient personnelles ou autres.

Aux États-Unis, les sources de renseignements privés et publics se sont taris dans une grande partie. Les informateurs refusent de fournir des informations lors d'enquêtes importantes. Les ministères du gouvernement refusent de partager les données, non seulement entre eux, mais avec les corps policiers. Les corps policiers et les responsables eux-mêmes sont plus sélectifs quant aux renseignements qu'ils s'échangent entre eux. Des dossiers d'information ont été détruits lors de purges globales. Les bureaux de renseignements ont été démantelés ou leurs opérations ont été considérablement réduites. On a constaté une diminution dramatique du degré d'honnêteté et de franchise des informations, du flux des informations tant en termes de qualité que de quantité. Dans ce domaine, il y a de nombreuses preuves à l'appui.

Pourquoi cela s'est-il produit? Monsieur le président, la réponse est très simple et nous voulons qu'elle soit très claire pour le Comité. La voici: les particuliers, qu'ils soient simplement des citoyens intéressés, des informateurs réguliers, des employés du gouvernement fédéral ou des agents de police, ne croient plus que les renseignements qu'ils fournissent au gouvernement des États-Unis, volontairement ou dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent être protégés. Les informateurs, par exemple, craignent littéralement pour leur vie et ils y a des preuves que cette crainte est justifiée, si ces renseignements qu'ils fournissent aux enquêteurs étaient divulgués en vertu de la loi sur la liberté d'accès à l'information. La simple possession, sans parler de la divulgation, de certains types de renseignements essentiels à l'application des lois est considérée tellement dangereuse que beaucoup de policiers conservent l'information recueillie chez eux et dans un cas dont je suis au courant, dans un entrepôt, plutôt que de la verser dans un classeur officiel ou de la partager avec d'autres agences de police, surtout au niveau fédéral.

Ce qui aggrave ces problèmes, c'est que le personnel des agences responsables de l'application de la loi découvre que leur propre accès aux renseignements personnels et autres est limité puisque les ministères gouvernementaux alliés ne recueillent plus ou ne reçoivent plus de renseignements ou refusent de les divulguer. Suite à une demande faite au FBI par le *General Accounting Offices* des États-Unis le 25 avril

[Text]

the U.S. General Accounting Office on April 25, 1978, which showed clearly the difficulties that agency was experiencing in obtaining information from the state and municipal law enforcement agencies, foreign police officials, airlines, banks, hospitals, and a host of others.

• 1015

These difficulties needlessly frustrate and prolong investigations, delay the arrest of offenders, interfere with the monitoring and control of criminal activity, increase the cost of law enforcement operations, and generally impair the ability of American enforcement officials to carry out their mandate.

Mr. Chairman, we submit that the harmfulness of such effects must be avoided at all costs in Canada and the proposed Access to Information Act and Privacy Act must be drafted in language not capable of this retrograde interpretation. To the degree that this is not done, law enforcement operations which must be broadly viewed in terms of prevention, detection, apprehension, prosecution and correction cannot help but be severely and negatively affected.

At this point, gentlemen, I really go into some of the clauses in the bill so, if you have read it, maybe I could stop there in the interests of time and not go into each specific proposed section that we summarized in this brief that I was going to read.

The Chairman: Thank you. I have 6 names on my list now to ask questions. We have only 45 minutes and if each member takes all his usual time that will amount to 60 minutes. Maybe it will be possible to have unanimous consent to take only 5 minutes by each member. If a lot of members want to ask questions, it would be better I think to take only 5 minutes each.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I think perhaps the lead questioner for each party may take up to 10 minutes. I think that is the normal agreement and I think we should abide by that.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, I agree with the suggestion and that we take the thought. This is an extensive brief and I think we should, so that all members have an opportunity to put questions. If I happen to be asked I will be happy to agree.

The Chairman: Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, it appears that I am sixth on the list.

The Chairman: Yes.

Mr. Allmand: Despite that, I think I would rather the people on the first round have 10 minutes each. I think it is a deplorable situation, because we are on such an important subject and with such an important brief and we have only 5 or even 10 minutes in which to put questions. We have no opportunity to really explore the points in this brief. This group will leave at 11 o'clock and I guess we will not have a

[Translation]

1978, il y a de nombreux exemples de la façon dont les lois américaines sur la liberté d'accès à l'information ont nui aux activités des agences policières. Ces exemples montrent clairement les difficultés qu'ont ces agences pour obtenir des renseignements des agences policières des États ou des municipalités, des agences de police étrangères, des compagnies d'aviation, des banques, des hôpitaux et de toute une série d'autres sources.

Sans raison, ces difficultés entravent et prolongent les enquêtes, retardent l'arrestation des contrevenants, nuisent à la surveillance et au contrôle des activités criminelles, augmentent le coût des opérations visant l'application de la loi et nuisent généralement à la capacité des agents de police américains à remplir leur mandat.

Monsieur le président, nous prétendons qu'au Canada, il faut à tout prix éviter de tels effets nuisibles et que le projet de loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels doit être libellé de telle façon à éviter ce genre d'interprétation rétrograde. Dans la mesure où l'on permettra cela, les activités policières qu'il faut envisager généralement dans l'optique de la prévention, de la détection, de l'arrestation, de la poursuite et de l'incarcération, ne pourront qu'être gravement et négativement touchées.

A partir d'ici, messieurs, nous parlons surtout des articles du Bill; donc, si vous l'avez déjà lu, je pourrais peut-être m'arrêter là afin de sauver du temps sans entrer dans les détails des articles proposés que nous avons résumés dans ce mémoire que je devais lire.

Le président: Merci. Sur ma liste, j'ai 6 noms de personnes qui veulent poser des questions. Nous avons seulement 45 minutes et si chacun prend le temps habituel, il en faudrait 60. Sur consentement unanime, il serait peut-être possible de n'accorder que 5 minutes par membre. Si tous veulent poser des questions, je pense qu'il serait préférable de se limiter à 5 minutes chacun.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je pense que le premier intervenant de chaque parti devrait avoir 10 minutes. Je pense que c'est la coutume et je crois que nous devrions la respecter.

M. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, je suis d'accord avec la suggestion proposée. C'est un mémoire très volumineux et je pense que nous devrions procéder de façon à accorder à tous l'occasion de poser des questions. Si on me le demande, je serai heureux d'accepter.

Le président: Monsieur Allmand.

M. Allmand: Monsieur le président, il semble que je sois le sixième sur la liste.

Le président: Oui.

M. Allmand: En dépit de cela, je pense que le premier tour devra être de dix minutes. Je pense que c'est une situation déplorable car c'est un sujet tellement important et un mémoire tellement important et nous n'avons que 5 ou 10 minutes pour poser des questions. Nous n'avons vraiment pas la possibilité d'approfondir les points soulevés dans ce mémoire. Ce groupe partira à 11 h 00 et je présume que nous

[Texte]

chance to examine them again but, even though I am sixth on the list, I would rather give 10 minutes to each of the leading people from the parties so they can at least explore questions in some depth. I probably will not get on as a result of that, but I think it is so superficial otherwise that it is meaningless.

The Chairman: Okay; 10 minutes for the first speaker of each party, and after that 5 minutes? Is that agreed? All right, 10 minutes, Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Chairman, I am going to do my best to stay within the five minutes, because I feel for my friend and I want to have him get on, although I understand his reasoning.

I detect a great concern in this brief. It is a concern, Mr. Ackroyd, that I received from law enforcement officials when I was a Minister of the Crown and brought in Bill C-15, which was that the old ways would be changed by a freedom of information bill, and indeed that is so. I think it is important for all of us to remember that whether willingly or unwillingly, and I have no reason to question how it came about, the present government has made a move in the direction that was initiated by the former government. So we are indeed in the position that you described earlier, that there is now a reverse of the old way; there is now a right of access based on the premise that information belongs to the taxpayer who paid for it; he paid for its collection, for the use of the government, the police forces and the law enforcement agencies. So there has been in the last 10 or 15 years a complete reversal of that and consequently I say with respect that we cannot argue for the maintenance of the old way.

I note that you said that you were in favour generally of the propositions of Bill C-43 and I gather you have come to that conclusion reluctantly; it would be best for law enforcement if there were to be no change. But there is something significant in this legislation, which I hope you would agree could be improved upon. Given the doubts there are among law enforcement agencies—yours, the Canadian Association of Chiefs of Police, and among officials of the Royal Canadian Mounted Police and officials of the Government of Canada's security service generally—and the reluctance of all of those to move into the new area because of their particular point of view, also given the fact that we are indeed exploring new ground, because Bill C-15 never became law and became the basis for Bill C-43, would it be of some comfort to you if there were a review by this committee of the provisions in this bill to allow for a fixed periodic review of the operation of the freedom of information bill—we had decided every three years would be appropriate—to ensure that Parliament had a chance to review the operation of the bill? I think you should know that even though all parties in the House are advocates of freedom of information, no party in the House is advocating tying the hands of the law enforcement agencies, federal, provincial or municipal, with respect to their legitimate operations. Would

[Traduction]

n'aurons pas l'occasion de les interroger à nouveau, mais même si je suis le sixième sur la liste, je préférerais que le premier tour soit de dix minutes pour les porte-parole de chaque parti, de sorte que nous puissions au moins approfondir les questions. Je présume qu'à ce moment-là, je n'aurai même pas l'occasion de parler, mais c'est tellement superficiel qu'autrement ça ne vaut pas la peine.

Le président: Très bien alors, 10 minutes pour les porte-parole de chaque parti et ensuite 5 minutes chacun? C'est d'accord? Très bien, monsieur Baker vous avez dix minutes.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur le président, je ferai de mon mieux pour me limiter à cinq minutes, car je voudrais que mon ami ait une chance de poser une question, quoique je comprenne son raisonnement.

Je décèle une grande préoccupation dans ce mémoire. Monsieur Ackroyd, c'est une préoccupation qui m'a été soumise par les responsables des forces policières lorsque j'étais ministre de la Couronne et que j'ai présenté le Bill C-15, un bill sur la liberté d'information qui devrait modifier les anciennes façons de procéder et c'est ce qui est fait. Je pense qu'il est important que nous nous souvenions tous que volontairement ou non, et je n'ai aucun motif de poser des questions sur la façon dont cela s'est fait, le gouvernement actuel a donné suite à l'initiative de l'ancien gouvernement. Alors nous sommes vraiment dans la situation que vous avez décrite tout à l'heure, il y a un renversement des anciennes coutumes, il y a maintenant un droit d'accès à l'information basé sur l'hypothèse que l'information appartient au contribuable qui l'a payée; il a payé pour la cueillette de cette information, pour l'usage qu'en font le gouvernement, les forces policières et les agences responsables de l'application de la loi. Donc, au cours des 10 ou 15 dernières années, il y a eu un renversement complet de cette situation et conséquemment, je dis respectueusement que nous ne pouvons pas défendre le maintien de l'ancienne façon de faire.

Je remarque que vous avez dit être généralement en faveur des propositions contenues dans le Bill C-43 et je présume que c'est avec réticence que vous en êtes venus à cette conclusion qu'il serait préférable pour les corps policiers qu'il n'y ait aucun changement. Dans cette loi, il y a quelque chose d'assez important, qui, vous en conviendrez, je l'espère, devrait être améliorée. Étant donné les doutes qui subsistent dans l'esprit des responsables de l'application de la loi c'est-à-dire vous-mêmes, l'Association canadienne des chefs de police, la Gendarmerie royale du Canada et les Services de sécurité du gouvernement canadien en général, et étant donné leur réticence à fouler ce nouveau terrain à cause de leurs points de vue particuliers, terrain tout nouveau en effet puisque le Bill C-15, inspiration du Bill C-43, n'a jamais été adopté, cela vous rassurerait-il si ce Comité modifiait les dispositions du projet de loi de sorte qu'une révision de l'application de la Loi sur l'accès à l'information soit faite périodiquement par exemple tous les trois ans, afin que le Parlement puisse examiner comment fonctionne la loi? Vous devez savoir que, même si tous les partis représentés à la Chambre préconisent la liberté d'accès à l'information, aucun n'est en faveur de lier les mains de l'appareil policier, qu'il soit fédéral, provincial ou municipal. Cela vous rassurerait-il? Votre association semble assez

[Text]

that be of some comfort to you? I gathered from what you said that the association is quite uncomfortable with the prospect of moving, at long last, into a legislative base for the change that has been discussed over 10 or 15 years.

• 1020

The Chairman: Mr. Ackroyd.

Mr. Ackroyd: I think, first of all, in answer to your question, yes, we would be comfortable knowing that there was some type of review. But I think—if I may summarize—what we are trying to say, as an organization, is that we do have the ability now in Canada to learn from the problems that this type of legislation has brought about in the United States. I think we can learn from those problems. I cannot help but feel, as I read the bill, that the general intent of government is to protect legitimate information, the type of information that law enforcement is looking for protection for. The problem, quite often, is in the drafting of legislation, a thing that I have appeared about before some of the members of the Justice committee. Who would have thought, in 1972, when the new wording for “soliciting” in the Criminal Code was drafted, that it would lead to the problems that it has now led to in this country, where you have virtually a piece of legislation that is unenforceable? I think that is our concern here. We have taken a lot of time over it; we did study Bill C-15 and we had our researchers studying it, so I think we have raised many, many issues that you people in government could look at, if it is your intent to protect the type of information we are talking about.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It is a most helpful brief, in the detail in which it is, because it does examine those issues. But there are some areas in which, and I say this with respect, we have learned from the United States’ experience. Some of us have been in the United States and talked to the law enforcement agencies in the United States, and some of the things that you have said to us directly here today have been said to us directly in other places.

We have, in fact, limited to a certain degree in this bill, and we will have to examine whether that is far enough, the kinds of people who can apply, and we have interposed in this bill an information commissioner who is there not just to open up government files, but who has a very definite discretion to make a decision without interfering too much with the daily operation of the agency involved in the eliciting of information, who has a discretion as to whether or not that is an appropriate case to take forward. The information commissioner has a judicial function in this matter, not only to judge whether the person is entitled to it, but to make judgments when he is not entitled to it. That is different from the situation in the United States. Certainly, from the point of view of the enforcement of it, there is a hope—it was my hope when I had responsibility for Bill C-15, and I think it is Mr. Fox’s hope with respect to Bill C-43—that this commissioner is going to unload a great deal of the burden that would otherwise be on the courts. So given even the 10 per cent of the population of the United States that we have, I am hopeful, and we are hopeful, that statistics in terms of cost will turn out to be much different,

[Translation]

mal à l’aise à l’idée que finalement, après 10 ou 15 ans de discussion, ce changement ait force de loi.

Le président: Monsieur Ackroyd.

M. Ackroyd: Oui, nous serions rassurés de savoir qu’une sorte de révision est prévue. Ce que notre Association essaie de vous dire, c’est que le Canada est à même de tirer parti de l’expérience américaine où ce même genre de loi a suscité quelques problèmes. En lisant le projet de loi, je me rends compte que le but du gouvernement est de protéger les renseignements légitimes, le genre de renseignements que les autorités policières essaient de protéger. Le problème tient souvent au libellé de la Loi, chose que j’ai déjà mentionnée à certains des membres du Comité de la justice. En 1972, qui aurait pu prévoir que le niveau libellé du Code criminel qui utilise l’expression «soliciter» créerait les difficultés que nous éprouvons à l’heure actuelle puisque cette loi est quasi inapplicable? Voilà ce que nous craignons. Nous avons passé beaucoup de temps à étudier le Bill C-15, nos chercheurs aussi, je crois donc que les nombreux problèmes que nous avons soulevés devraient être étudiés par vous si vous avez vraiment l’intention de protéger le genre de renseignements dont nous parlons.

M. Baker (Nepean-Carleton): Votre mémoire est des plus instructifs puisqu’il étudie en détail tous ces problèmes. Je vous fais toutefois remarquer, sauf votre respect, que nous avons tout de même tiré profit de l’expérience des États-Unis. Certains d’entre nous sont allés là-bas pour en discuter avec les autorités policières et certains de vos propos nous ont été dits très franchement ailleurs.

Le projet de loi prévoit certaines limites et nous devons voir si elles ne sont pas trop sévères à l’endroit de ceux qui peuvent présenter une demande. Le projet de loi prévoit donc la nomination d’un commissaire à l’information qui sera chargé d’ouvrir les dossiers du gouvernement et de prendre des décisions, à discrétion, sur la validité d’une demande, tant qu’elle ne nuit pas à l’activité quotidienne de l’organisme détenant les renseignements. Ce commissaire a une fonction judiciaire puisqu’il décide de ceux qui sont admissibles. C’est différent aux États-Unis. Pour ce qui est de l’application de la Loi, j’espère, du moins je l’espérais quand j’étais responsable du Bill C-15, et M. Fox, responsable du Bill C-43, l’espère sans doute tout autant, que ce commissaire déchargera les tribunaux d’une grande part de leur fardeau. Comme déjà notre population ne correspond qu’au dixième de celle des États-Unis, nous espérons que les coûts seront bien différents, surtout que nous ne procéderons pas comme aux États-Unis. Nous avons donc essayé de tirer profit de l’expérience américaine qui n’a pas toujours été très heureuse.

[Texte]

because our approach here is different from that in the United States. In other words, sir, I believe we have had an attempt in Canada to learn by the experience of the United States, which has not always been good.

• 1025

Mr. Ackroyd: I did meet with Judge Webster, the head of the FBI, on two occasions. He appeared in Montreal at our chiefs' conference and I was with him at the international. I think again, with respect, that the Americans started off feeling very confident that this type of information was not going to be leaked, and it was not until after judicial reviews and further court decisions that the floodgates rather opened up.

You have mentioned the privacy commissioner. We expressed some concerns about the authority and the lack of any penalty, for instance, in this legislation with regard to the privacy commissioner or his staff. Bill C-43 has literally opened it up so that the privacy commissioner or any of his staff could go into files that are held by the RCMP. Take a hypothetical situation—I say hypothetical, but this is going on every day—where you have a joint forces operation. We are involved in these at all times almost in Metropolitan Toronto. We have RCMP, provincial police and, say, three or four municipal police officers in a joint forces operation, and very highly intelligent information is being funnelled into all police forces. If a request came in and it went to an appeal and there was a review, the privacy commissioner and his staff could have access to that type of intelligence, and right in the middle of an operation. That is of concern to us.

We have even raised in our brief the concern that he might point to the section to indicate why it is going to be refused, which would divulge to some extent that something is going on. We take a position in our brief that all the person who is requesting it should be told is that it is an exempt piece of information; just say, We cannot confirm or deny any record of this, and let it go at that. That is the position we have taken.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Okay, that is very helpful. Thank you.

The Chairman: Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. Thank you for your brief, Chief Ackroyd, Mr. Lafrance and Mr. Johnson. I have a number of questions, and that is why I indicated that I felt five minutes might not be adequate for dealing with some of the concerns I have with respect to your brief.

I recall that you appeared last fairly recently, I think, before the Special Joint Committee on the Constitution of Canada; your concerns with respect to the proposed charter of rights and its effect on law enforcement are ones that I have read with some interest. Just for the record, is this the same group that prepared the submission to the Special Committee on the Constitution of Canada?

Mr. Ackroyd: Myself, being the chairman of the committee, and I have Mr. Johnson on my staff as a researcher. In the case of the charter, Mr. Guy Lafrance, who is the solicitor

[Traduction]

M. Ackroyd: J'ai rencontré le juge Webster, directeur du FBI, à deux reprises. Il est venu à notre congrès des chefs tenu à Montréal et je l'ai aussi rencontré au Congrès international. En toute déférence, je dirais qu'au début, les Américains étaient très certains que ce genre de renseignement n'allait pas être divulgué mais, quelques examens judiciaires et jugements plus tard, on a ouvert grand les écluses.

Vous parlez du commissaire à la protection de la vie privée. Nous craignons justement le fait que ce commissaire et tout son personnel semblent dispensés de toute sanction. Le bill C-43 a tellement élargi sa portée que ce commissaire et n'importe lequel de ses employés pourront fouiller dans les dossiers de la GRC. Prenez un exemple hypothétique qui se voit quand même tous les jours, c'est-à-dire une opération mixte qui est courante à Toronto. La GRC, la Sûreté provinciale et trois ou quatre policiers municipaux travaillent ensemble à recueillir des renseignements communiqués aux diverses forces policières. Si une demande était présentée, qu'il y avait un appel et une révision, le commissaire à la protection de la vie privée et son personnel auraient accès à tout ce genre de renseignements, au beau milieu d'une opération. Nous craignons cela.

Nous précisons aussi dans le mémoire que celui-ci risque de désigner un service en expliquant pourquoi la demande est refusée, ce qui révélerait dans une certaine mesure que quelque chose se passe. Notre position, c'est que la seule chose à révéler à celui qui demande l'information, c'est que le renseignement fait exception, sans confirmer ni infirmer l'existence d'un tel renseignement.

M. Baker (Nepean-Carleton): Bien, c'est très utile. Merci.

Le président: Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. Messieurs Ackroyd, Lafrance et Johnson, je vous remercie de votre mémoire. Comme j'ai plusieurs questions à poser, j'ai déjà dit que 5 minutes ne me suffiraient pas. En effet, votre mémoire m'inspire certaines craintes.

La dernière fois que vous avez comparu, encore récemment, c'était devant le Comité spécial mixte de la Constitution du Canada. J'ai alors lu avec intérêt ce que vous faisait craindre la Charte des droits et son incidence sur les autorités chargées de faire respecter la loi. Êtes-vous bien les mêmes qui avez rédigé le mémoire présenté au Comité spécial de la Constitution du Canada?

M. Ackroyd: Il y avait moi-même, puisque je suis président du Comité, et M. Johnson, qui est recherchiste. Quant à la Charte, l'avocat à Montréal, M. Guy Lafrance, a fait énormément

[Text]

from Montreal, did an extensive amount of work on that one, whereas most of the work on this one was done within Metropolitan Toronto, with some input from the members of the committee.

Mr. Robinson (Burnaby): But it is the same committee, is it?

Mr. Ackroyd: It is the same committee, yes, sir.

Mr. Robinson (Burnaby): I am concerned about a number of aspects of your brief. I almost get the impression that you are suggesting—and you virtually say this at page 5 of your brief—that politicians, and I think you say government bureaucrats and advisers and the people who draft this bill, really are not the appropriate people to decide what is best for the Canadian people in this area of access to information; that we should leave it up to the law enforcers who are more involved on a day-to-day basis; that we are really rather ignorant of the realities of this area of the law.

I also note that you found the bill generally acceptable. You are particularly pleased with the provisions for the class exemption. Frankly, that worries me, and I am being very candid about that. I think the record, particularly of the security service, is such that their interpretation of what constitutes legal behaviour in some cases has been fuzzy, to say the least; and I frankly welcome provisions that would open up, to greater public scrutiny, the activities of law enforcement officials in Canada. And that would lift the—what in many cases has been a veil of secrecy, which has given rise to some of the abuses that have occurred. I am not suggesting this at the municipal level, but particularly at the federal level with regard to the security service. One only has to look at the disclosures of Operation Checkmate or the APLQ break-in, which was a joint operation—one of the kind that you referred to earlier—in which a municipal police force was involved in a completely illegal activity. So, I say, far from believing that the provisions contained in this bill may be too broad, I will certainly be proposing amendments that would tighten the exemptions considerably. I just put that on the record so you will know where I come from in my questions.

• 1030

One of the areas that does give me some concern is our suggestions on pages 36, 37, and 55 of the brief, with respect to lawfulness. You suggest that it is really not appropriate that the word “lawful” should be included here. I think perhaps to be fair to you I should use your own words. You say that:

With respect to the issue of “lawfulness” . . . Whether or not an investigation is in fact lawful is not a matter for government officials processing access requests to decide. It is a difficult concept, often requiring fine judgements.

And that . . .

the decision whether to release law information should not rest on such a technical, ephemeral basis.

[Translation]

ment de recherches là-dessus tandis que ce mémoire-ci a plutôt été préparé à Toronto avec la collaboration des membres du comité.

M. Robinson (Burnaby): Mais il s'agit bien du même comité, n'est-ce pas?

M. Ackroyd: En effet.

M. Robinson (Burnaby): Plusieurs passages de votre mémoire me préoccupent. A la page 5 entre autres, vous dites carrément que les hommes politiques, les bureaucrates, les conseillers et les rédacteurs juridiques ne sont pas vraiment en mesure de décider ce qui convient le mieux aux Canadiens pour la liberté d'information et que nous devrions laisser faire les autorités policières dont c'est le lot quotidien puisque nous, nous ignorons parfaitement les réalités de ce domaine.

Je remarque aussi que vous trouvez l'ensemble du projet de loi acceptable. Vous êtes particulièrement heureux des dispositions régissant les exceptions. Très franchement, je vais vous dire que cela m'inquiète. La façon dont les services de sécurité ont interprété par le passé ce qui constituait un comportement légal a parfois été assez flou, et c'est peu dire. Je suis heureux des dispositions qui permettront de passer à la loupe et en public les activités des autorités policières au Canada. Cela lèverait le voile de mystère dont on s'est entouré et qui a donné lieu à certains abus. Je ne dit pas que ce soit le cas des policiers municipaux, mais on peut certainement le dire de la Sûreté fédérale. Songez seulement à ce que l'on a appris sur l'opération “Checkmate” et de l'entrée par effraction dans les locaux de l'APLQ, menée conjointement avec la police municipale. C'étaient là des activités parfaitement illégales. Autrement dit, je ne trouve pas les dispositions du projet de loi trop générales et j'ai même l'intention de proposer des modifications afin de limiter davantage les exceptions. Je vous dis tout cela afin que vous sachiez dans quel but je pose mes questions.

Je m'inquiète en particulier de ce que vous dites aux pages 40 et 57 du mémoire à propos de la légalité. Vous y dites que l'expression «licite» ne devrait pas en fait être utilisée. Il vaudrait mieux que je répète textuellement ce que vous avez dit. Je cite donc:

En ce qui concerne le caractère «licite» . . . ce n'est pas aux hauts fonctionnaires du gouvernement chargés du traitement des demandes d'accès de décider si une enquête est effectivement licite. Cette notion délicate exige souvent des jugements difficiles qu'il vaut mieux laisser aux tribunaux.

Vous dites également:

. . . la décision de communiquer des renseignements liés au maintien de l'ordre ne devrait pas reposer sur une base aussi technique et fugitive.

[Texte]

I am disturbed by your description of “lawfulness” as being a technical or ephemeral basis for exclusion. Similarly, at page 55 you say:

... lawfulness is a difficult and technical concept best left to courts for determination.

With respect, one of the concerns that many Canadians have is that there seems to be at least confusion in the minds of some law enforcement officials as to what is or is not lawful. Is it your view that if there is no specific criminal intent—no *mens rea* I guess some might say, but no specific criminal intent, that an activity which might otherwise be considered illegal would be legal? Is that your conception of what is meant by “lawful”?

Mr. Ackroyd: I would like to deal with the last point you raised on the lawfulness question. Our concern here, basically, is this. Is some decision going to be made whether to release information or not based on the word “lawfulness” of the operation? I think the feeling we take is similar. . . . As you indicated, I appeared before you gentlemen to deal with the Charter of Rights. There are other ways of dealing with the lawfulness question rather than make that something that affects the release of information. For instance, if a policeman acts in an unlawful manner, I think some course of action has to be taken against the police officer and this is not uncommon. We arrested a sergeant and a constable last weekend in metropolitan Toronto. So that is not an uncommon thing to happen.

Our concern here is that when you raise the lawfulness question in relation to information, that someone then is going to make a judgment call, whether that information was lawfully obtained, or not legally obtained, or something, and on those grounds determine whether it is released. We just feel that that is not the appropriate course of action.

Mr. Robinson (Burnaby): I would hope, that you are concerned that any activities you may be engaged in would be lawful. If that is the case, what would your concern be about leaving this provision in there?

Mr. Ackroyd: As I say, I think the concern is, that if someone in adjudicating or looking at the information felt that there may be something about it that was unlawful, that that automatically opens it up, subject to it being released under the legislation.

Mr. Robinson (Burnaby): There is always an appeal mechanism though. What you are suggesting is . . .

Mr. Ackroyd: I do not think that would affect the outcome of any trial that was going on.

Mr. Robinson (Burnaby): You suggest that we should take out the concept of lawfulness, but you even go beyond that and say that the courts have no business in reviewing decisions that are made with respect to this whole area of law enforcement. So who is going to be the body that scrutinizes this? Is it going to be the politicians?

Mr. Ackroyd: The position that we have taken as an organization, Mr. Robinson, is, first of all, that it should be a ministerial review. If some review beyond that is required, we would recommend that it be by affidavit. We feel this is more

[Traduction]

Je suis troublé de voir que, pour vous, la légalité est un motif d'exception technique et fugitif. Vous dites aussi à la page 57:

... ce sont les tribunaux qui sont les mieux placés pour définir cette notion complexe.

Ce qui inquiète justement bien des Canadiens, c'est que certaines autorités policières confondent ce qui est licite et ce qui ne l'est pas. D'après vous, s'il n'y a pas d'intention criminelle, pas de *mens rea*, une activité devient licite même si elle pourrait autrement être jugée illégale, n'est-ce pas? Est-ce bien là ce que veut dire «licite» pour vous?

M. Ackroyd: Je vais d'abord répondre à votre question sur la légalité. Nous voulons surtout savoir si l'on décidera de divulguer certains renseignements suivant la «légalité» d'une opération? Cela ressemble . . . Comme vous l'avez dit, j'ai comparu devant vous pour discuter de la Charte des droits. Pour assurer la légalité de certaines activités, on peut procéder autrement qu'en rendant cela conditionnel à la communication de certains renseignements. Par exemple, si un policier commet des gestes illégaux, on peut certainement prendre des mesures contre lui; c'est d'ailleurs relativement courant. La fin de semaine dernière, à Toronto, nous avons arrêté un sergent et un constable.

Ce que nous n'aimons pas dans ce cas, c'est que quelqu'un devra juger si les renseignements ont été obtenus légalement ou non avant de décider s'ils doivent être communiqués. Nous croyons que ce n'est pas là un bon motif de divulgation.

M. Robinson (Burnaby): J'espère que vous vous inquiétez de savoir si toutes vos activités sont licites et, le cas échéant, pourquoi cette disposition vous ennuerait-elle?

M. Ackroyd: Je le répète, le problème, c'est que si quelqu'un juge qu'il y a quelque chose d'illicite dans certains renseignements, ces derniers, d'après la loi, pourront être automatiquement communiqués.

M. Robinson (Burnaby): On peut toutefois faire appel. Est-ce que . . .

M. Ackroyd: Je ne crois pas que cela pourrait influencer sur l'aboutissement d'un procès en cours.

M. Robinson (Burnaby): Peut-être dites-vous que l'on devrait supprimer cette notion de légalité, mais vous allez encore plus loin en affirmant que les tribunaux n'ont pas à revoir les décisions déjà prises en l'espèce. Alors quel organisme devrait en être responsable? Les politiciens?

M. Ackroyd: Notre association croit que la révision devrait être faite par le ministre. Si une autre révision était nécessaire, nous recommanderions que cela se fasse par déclaration sous serment. Ce serait beaucoup mieux que si le commissaire à la

[Text]

suitable than the privacy commissioner's having complete access to these types of files.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, but that is contrary to your submission. What you say is that it should be the ministers who decide; that it should be the ministers and the ministers only who make the decision whether or not it has been lawful.

Mr. Ackroyd: I think the position we have taken in our brief is that it is the ministers who should decide whether or not the information is to be released, and that any review would be done at the ministerial level.

• 1035

Now, we have gone on further, that if you say you are going to have some type of review over and above, say, the minister in charge of a particular section then, rather than have the privacy commissioner or a judicial review open up all those files, we recommend that it could be done by affidavit.

Mr. Robinson (Burnaby): But, and I have your words here, that is contrary to your submission. What you say is that the courts have no business in reviewing the activities of law enforcement agents. Is that correct?

M. Guy Lafrance (conseiller juridique du Service de police de la CUM et vice-président du Comité d'étude des modifications législatives de l'Association canadienne des chefs de police): Ce n'est pas du tout ce qu'on dit dans notre mémoire. On ne dit pas que les cours ne peuvent pas avoir accès à l'information quand il y a quelque chose d'illégal qui a été fait par les corps de police. Cela, c'est une autre histoire. S'il y a des accusations criminelles à porter contre des policiers qui ont mal agi, qui ont agi illégalement . . .

Mr. Robinson (Burnaby): This is information we are talking about, Mr. Lafrance.

M. Lafrance: Quant à l'information qui, elle, peut être transmise, ce qu'on ne veut pas, c'est que dans la loi, on puisse permettre l'accès à cette information-là et qu'on utilise le mot "lawful". "Lawful" peut être interprété de plusieurs façons, et selon la façon dont il sera interprété, l'information sera transmise ou non.

Mr. Robinson (Burnaby): We know the police forces have interpreted the word "lawful" in many ways but, Mr. Lafrance, the concern I have is quite simply this. You say that it should not be up to whoever it is that is reviewing these exemptions to decide whether or not a given piece of information or technique is lawful or unlawful. You also say that the courts should not be involved in judicially reviewing these decisions on access to information with respect to law enforcement. Frankly, what I say to you is that without some sort of judicial review we are left with a situation that has given rise to many problems in Canada in the past. There is no scrutiny and you suggest that it should be up to the ministers involved, I think you suggest on page 44 that ultimately there should be direct political accountability because of ministerial examinations. There has not been any political accountability and there have been serious abuses because of the fact there has been no judicial review.

[Translation]

protection de la vie privée avait pleinement accès à tous ces types de dossiers.

M. Robinson (Burnaby): Mais vous allez à l'encontre de votre mémoire. Vous dites que ce serait aux ministres de décider et que ce devrait être eux aussi qui décident si certaines actions ont été licites ou non.

M. Ackroyd: Dans notre mémoire, nous disons que les ministres devraient décider si l'information doit être communiquée ou non et que toute révision devrait être faite par un ministre.

Maintenant, nous allons plus loin, c'est-à-dire que si vous prétendez avoir une sorte de révision qui aurait priorité sur les compétences du ministre responsable d'une section particulière alors, plutôt que d'avoir un commissaire à la vie privée ou une révision judiciaire pour tous ces dossiers, nous recommandons que cela se fasse par déclaration sous serment.

M. Robinson (Burnaby): Enfin, ce que vous dites là, c'est le contraire de ce que l'on trouve dans votre document. Vous dites que les tribunaux n'ont pas à étudier les activités des policiers ou autres agents de la paix, n'est-ce pas?

Mr. Guy Lafrance (Legal Counsellor, Police Services, Montreal Urban Community and Vice-Chairman of the Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police): That is not the only thing we say in our brief. We did not say that courts cannot have access to information when something illegal has been done by law enforcement agencies. That is something else altogether. If there are criminal accusations to be brought against police officers who did not act properly, who acted illegally . . .

M. Robinson (Burnaby): C'est de ce genre de renseignements que nous parlons, monsieur Lafrance.

Mr. Lafrance: As for the information that can be transmitted, what we do not want is that the act gives access to that information and uses the word «lawful». «Lawful» is subject to interpretation and according to the way it is interpreted, the information will then be transmitted accordingly or not.

M. Robinson (Burnaby): Nous savons que les corps policiers ont interprété le mot «licite» de bien des façons, mais, monsieur Lafrance, cela me pose le problème suivant: vous dites que cela ne devrait pas être à la personne qui revoit ces exemptions de décider si un certain renseignement ou le recours à une certaine technique est légal ou illégal. Vous dites aussi que les tribunaux ne devraient pas être responsables de la révision judiciaire de ces décisions portant sur l'accès à l'information concernant l'application de la loi. Eh bien, moi je prétends que sans révision judiciaire, nous faisons face à une situation qui a causé bien des problèmes au Canada par le passé. Il n'y a pas de révision ou d'examen et vous proposez que cela soit laissé à la discrétion des ministres concernés. Je crois même que vous proposez, à la page 47, qu'en fin de compte, il devrait y avoir responsabilité politique directe à cause des révisions ministérielles. Or, il n'y a jamais eu de responsabilité politique en ce

[Texte]

I have just a couple more questions. You talk about disclosing medical records in what you call emergent situations. We have seen how that kind of disclosure can lead to abuses and the Cleaver Commission pointed out very clearly how that kind of disclosure can lead to abuses. Are you saying that you want access to medical records in emergent situations and, if so, what is an emergent situation and how would you prevent abuse of medical records such as has occurred and as documented by the Cleaver Commission?

Mr. Ackroyd: I believe, sir, that Mr. Cleaver himself even recommended that in an emergent situation that the police do have access to records now.

Trying to define an emergent situation for you, I could give you two examples. One took place in Metropolitan Toronto where a person who had some psychiatric problems escaped from an institution and was holding a hostage, a young girl, in a room. It was very, very beneficial to be able to get access to some of his medical records in such an emergency situation through the government officials in the province. I think that is the type of thing we are thinking of.

I will make up a hypothetical case. If you had a hostage situation and you found out that the person was under psychiatric treatment and you got the name of his doctor, it is quite often very helpful in negotiations to know such things as whether or not this man's wife should be brought into the negotiations. In a film I was reviewing the other day on the policies of some police forces and negotiating, for instance in one of the scenarios in the film, and I assume it was hypothetical, when they checked with this man's doctor they were told that the very worst person they could bring into the negotiations was the man's wife, that his brother would be the most sensible person to bring in to calm him down. This is the type of thing we are concerned about, where in an emergency situation involving hostages that sometimes it is imperative you get some information and get it in a hurry.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. As I say, I get the impression, unfortunately, that you are trying to prevent as much as possible public scrutiny of the activities of the law enforcement agencies and then, on the other hand, that you want to have as wide as possible access to private records. This is what concerns me.

Mr. Ackroyd: Yes, sir. I think you can sum it up that we may be taking a bit of an attitude that we want our cake and eat it too. We want to tighten up as much as we possibly can in the beginning what we feel are confidential police records and yet we do not want it to reach the point where law enforcement is inhibited and they cannot do their job.

M. Lafrance: Si vous me le permettez, j'aurais une remarque.

[Traduction]

sens et il y a eu de sérieux abus parce qu'il n'y a pas de révision judiciaire.

Quelques autres questions seulement. Il est question de divulguer les dossiers médicaux dans ce que vous appelez les situations «d'urgence appréhendée». Nous avons vu que ce genre de divulgation peut mener à des abus et la Commission Cleaver a souligné très clairement comment cela peut se faire. Prétendez-vous maintenant vouloir avoir accès aux dossiers médicaux dans des situations «d'urgence appréhendée» et, si tel est le cas, comment définissez-vous ce genre de situation et comment empêcheriez-vous l'usage abusif de ces dossiers médicaux dans des cas comme ceux qui ont été cités, preuves à l'appui, par la Commission Cleaver?

M. Ackroyd: Il me semble, monsieur, que M. Cleaver lui-même a même recommandé que la police ait déjà accès à ces dossiers dans une situation «d'urgence appréhendée».

Pour essayer de définir ce qu'est une situation «d'urgence appréhendée», je pourrais vous donner deux exemples. Tout d'abord, un cas qui s'est produit à Toronto où une personne qui avait certains problèmes psychiatriques s'est échappée d'une institution et tenait en otage une jeune fille, dans une chambre. Il nous a été très utile, en effet, d'avoir accès à certains de ces dossiers médicaux, vu l'urgence de la situation, grâce aux fonctionnaires provinciaux. Je crois que c'est là un bon exemple de ce que nous proposons.

Je vous propose une situation hypothétique. Prenons le cas d'une prise d'otages. Vous apprenez que la personne est traitée par un psychiatre et vous réussissez à mettre la main sur le nom de son médecin; il devient alors très utile, pendant les négociations, de savoir si on devrait faire appel ou non à l'épouse de la personne en question pour aider à faire avancer les négociations, par exemple. Dans un film que j'ai vu l'autre jour, portant sur les politiques de certaines forces policières vis-à-vis de la négociation, dans un des scénarios, et je crois bien qu'il devait s'agir d'un cas hypothétique, on a consulté le médecin de la personne en question pour apprendre que l'épouse de ce monsieur ne devrait, en aucun cas, être mêlée à ces négociations, mais que son propre frère serait le plus apte à le calmer. C'est de ce genre de chose qu'il s'agit, des cas d'urgence impliquant des otages où il est parfois extrêmement important d'obtenir certains renseignements très vite.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. Comme je l'ai déjà dit, j'ai malheureusement l'impression que vous essayez de voiler le plus possible au regard du public les activités des divers corps policiers et que, d'autre part, vous voulez avoir accès le plus facilement possible aux dossiers privés. C'est cela qui me préoccupe.

M. Ackroyd: Oui, monsieur. On ne peut contenter tout le monde et son père. Nous voulons serrer la vis autant qu'il est possible de le faire, du moins au début, en ce qui concerne les dossiers confidentiels de la police, mais nous ne voulons cependant pas en arriver au point où les policiers ne peuvent absolument plus faire leur travail ni veiller à l'application de la loi.

Mr. Lafrance: If you do not mind, I would like to say a word.

[Text]

Le président: Oui, allez-y, monsieur Lafrance.

[Translation]

The Chairman: Yes, go ahead, Mr. Lafrance.

• 1040

M. Lafrance: Vous parlez de cas urgents. Je peux vous parler d'un cas concret, d'une chose qui m'est arrivée. Il y avait une personne qui était sous les soins d'un psychiatre. Les policiers sont venus me rencontrer un vendredi après-midi à 16 h 00 et on n'a pas pu avoir accès à l'information médicale. Le lundi matin, on m'a dit: et bien, il n'est plus nécessaire d'avoir accès à l'information médicale: elle vient de poignarder son propriétaire et elle est en prison. Si on avait eu accès à cette information-là et qu'on avait été capable de faire interner la personne durant la fin de semaine, le propriétaire n'aurait pas été à l'hôpital le lundi matin avec un coup de couteau dans le ventre.

Le président: Merci, monsieur Lafrance, pour cet exemple. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman. Chief Ackroyd, you mention in your remarks that some organizations, particularly police organizations, find that they are able to obtain a great deal less information than they did before, and I think the quote is something like 40 per cent to 50 per cent less information than was available before. Is this because of the fear that informers have of giving information to the police, or are there some other restrictions, particularly in this act, that would preclude police forces from obtaining information they normally were able to obtain?

Mr. Ackroyd: I assume, Mr. Robinson, you are referring to our concerns about what is happening in the United States, as far as the drawing up of information?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

Mr. Ackroyd: I can give you one specific example. About two months ago, we were trying to get certain information from the FBI on organized criminals and on a particular individual. We contacted the FBI and we were told that they did not have anything on their files on him. Then, 48 hours later, we received a call. The man would not identify himself but he said, "you were enquiring and looking for some information, call sergeant so-and-so of the Dade County Police", and he gave us a phone number. We called that sergeant and we got all the information we wanted and were looking for and some tie-ins to certain people in the United States of America. I asked this officer where he had this information and he said he kept it in his basement in his home. He was very reluctant to turn it in to his own police force. He was very reluctant to get it into the hands of the FBI because of the fact that he felt it could be released there, under Freedom of Information. This is what we are running into on a continual basis. I just gave you something that happened two months ago.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If you are only able to obtain about 40 to 50 per cent of the information that you did in the past, then, in order to obtain the other 40 to 50 per

Mr. Lafrance: You mention urgent cases. I can tell you about a real emergency that happened to me. There was a person under psychiatric care. The police officers came to meet me a Friday afternoon at 4 p.m. and we could not get access to the medical information. Monday morning, I was told, "Well, we do not need that medical information any more! That person has just stabbed the landlord and is now in jail." If we had had access to that information and had been able to have the person interned over the weekend, the landlord would not have been in hospital Monday morning with a stab wound in his stomach.

The Chairman: Thank you, Mr. Lafrance, for that example. Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président. Monsieur Ackroyd, dans votre mémoire, vous dites que certains organismes, surtout les organismes policiers, trouvent qu'ils réussissent à obtenir beaucoup moins d'informations qu'auparavant, il me semble que vous avez dit que c'est de l'ordre de 40 à 50 p. 100 moins d'informations maintenant qu'auparavant. Est-ce parce que les informateurs ont maintenant peur de donner des renseignements à la police ou y a-t-il d'autres restrictions, que l'on trouve plus particulièrement dans ce projet de loi, qui empêcheraient les forces policières d'obtenir les renseignements qu'ils obtiendraient normalement?

M. Ackroyd: Vous pensez sans doute, monsieur Robinson, à nos préoccupations concernant ce qui se passe aux États-Unis en matière de renseignements et de dossiers y afférents?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

M. Ackroyd: Je puis vous donner un exemple précis. Il y a environ deux mois, nous voulions obtenir certains renseignements du FBI concernant le crime organisé et une personne en particulier. Nous avons contacté le FBI et on nous a dit qu'il n'y avait rien à son sujet dans les dossiers. Quarante-huit heures plus tard, on nous téléphone. L'homme ne veut pas s'identifier mais nous dit: «vous vouliez des renseignements à propos d'un tel... appelez le Sergeant Untel de la Police du comté de Dade» et il nous a donné un numéro de téléphone. Nous avons téléphoné au sergent, avons obtenu tous les renseignements que nous voulions ainsi que certaines informations portant sur les liens entre certaines personnes aux États-Unis d'Amérique. J'ai demandé à l'agent où il gardait ces renseignements et il m'a répondu qu'il avait tout cela dans le sous-sol de sa maison. Il hésitait à donner ces renseignements à son propre corps policier. Il hésitait encore plus à remettre ces renseignements aux FBI parce que cet organisme serait peut-être obligé de divulguer ces renseignements en vertu de la Loi sur la liberté d'information. C'est ce genre de cas que nous voyons tous les jours. Ce cas précis s'est produit il y a deux mois environ.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si vous ne pouvez obtenir que de 40 à 50 p. 100 environ des renseignements que vous réussissiez à obtenir par le passé, pour obtenir le reste, ces

[Texte]

cent or 60 per cent that you need in a particular case, is this going to create a great deal more expense for police departments and law enforcement agencies?

Mr. Ackroyd: No. At the present time there is a very good working relationship I find, between, all levels of policing across this country. There is a tendency to share information, and all work for a common good. What we are concerned about is that if the flood gates opened up and this legislation was not tight enough to control what police officials feel is the type of information that should not be released, then it would cause a drying up of that type of information. We would not have that ability to work, one police force with another, in trying to combat crime.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The statement is also made that there would be a decline in the quantity and quality of criminal intelligence, as a result of freedom of information legislation. Do you feel that this is going to significantly affect our operations?

Mr. Ackroyd: It would significantly affect our operations, as I say, if we were not able to share information with a feeling—and I think in our brief you will notice that we refer to that it is deemed to be in confidence. In other words, in anything we have ever shared now, and if you look at all the contractual arrangements and joint forces operations, anything I am involved with in our province and I am on both the Canadian intelligence and the Ontario intelligence, we obey the third party rule. For instance, I would never release anything from our police force that we got from any other police force, without their permission. We have respected that at all times, with law enforcement agencies working with each other. I guess our concern is, are we going to be able to do that in the future?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The suggestion was made by you that some government agencies may not co-operate with other government agencies when you are involved with freedom of information legislation and that this has been the American experience. Do you see the same difficulty arising in Canada as a result of this act's being implemented?

Mr. Ackroyd: Well, I think we raise it as a possibility of its happening. Again, I have some concerns about it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Looking at the situation from your own particular point of view in the Police Department of Metropolitan Toronto, how many additional police do you think you will be required to carry on your payroll to provide the necessary information for the requests that you anticipate under this legislation?

Mr. Ackroyd: Of course we are not anticipating any requests under this legislation, because they would all go to the federal government, since it is federal legislation. So, at the present time and until such time as the provinces enact certain legislation, we will not be affected as a municipal police force. The only way we will be affected as a municipal police force is by what happens to the information we give to the RCMP or to a federal agency.

[Traduction]

40, 50 ou 60 p. 100 manquant dans un cas particulier, est-ce que cela entraînerait des dépenses supplémentaires importantes pour les corps ou organismes policiers?

M. Ackroyd: Non. A l'heure actuelle, il y a une excellente collaboration entre les policiers de tous les niveaux de corps policiers du pays. Nous tendons tous à nous partager nos renseignements et tous travaillent pour le bien commun. Ce qui nous cause des soucis, c'est que si les portes sont assez largement ouvertes et si cette loi n'était pas assez sévère pour permettre de restreindre la circulation du genre d'informations qui, de l'avis des policiers, ne devraient pas être divulguées, alors ce genre de renseignements ne seraient tout simplement plus disponibles. Cette belle collaboration n'existerait plus entre les divers corps policiers pour combattre le crime.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On a aussi prétendu que les renseignements en matière de criminalité subiraient une baisse tant de quantité que de qualité si une loi sur la liberté d'information était adoptée. Croyez-vous que cela vous nuirait énormément dans votre travail?

M. Ackroyd: Enfin, cela nous nuirait beaucoup dans notre travail surtout si nous ne pouvions plus nous partager nos renseignements confidentiellement, et je crois que nous en avons touché un mot dans notre mémoire. En d'autres termes, si vous étudiez tous les contrats qui lient les diverses forces policières et les différents accords intervenus, tout ce qui touche notre province, et je fais partie à la fois du système de renseignements canadien et ontarien, enfin, en matière de renseignements, nous respectons toujours les tiers. Par exemple, je ne communiquerais jamais à quiconque des renseignements obtenus par nous auprès d'une autre force policière sans l'assentiment de cette dernière. Toutes les forces policières qui ont travaillé ensemble ont toujours respecté cette règle. Je crois bien que nous nous demandons si nous allons pouvoir continuer à le faire à l'avenir.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'après vous, il se pourrait que certains organismes gouvernementaux ne collaboreraient pas avec d'autres organismes gouvernementaux lorsqu'il est question de liberté d'information et vous dites aussi que vous vous fondez pour cela sur l'expérience américaine. Croyez-vous que le même problème pourrait se poser au Canada si l'on devait adopter ce projet de loi?

M. Ackroyd: Enfin, il y a toujours cette possibilité. Encore une fois, cela me préoccupe.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Étudiant la situation de votre point de vue précis qui est celui de la police du grand Toronto, combien croyez-vous qu'il vous faudra embaucher de policiers additionnels pour donner les renseignements nécessaires demandés en vertu de cette loi?

M. Ackroyd: Nous ne nous attendons à aucune demande en vertu de cette loi, car toutes les demandes iraient au gouvernement fédéral puisqu'il s'agit d'une loi fédérale. A l'heure actuelle, jusqu'à ce que les provinces adoptent certaines lois à cet égard, les forces policières municipales ne seront pas touchées. La seule chose qui pourrait nuire à une force policière municipale comme la nôtre dépend de ce qui arriverait à

[Text]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So then as far as you are concerned you will not have to hire any additional police to be involved in freedom of information legislation, nor will you be required to have any budget or special department set up for this.

Mr. Ackroyd: No, sir, but the other concern we should think about, Mr. Robinson, is that I think the federal government will be showing the leadership here. Some provinces have passed provincial legislation. There has been a Williams Report in the Province of Ontario and there have been meetings discussing the possibility of this across the country. So I think again we will be looking to the federal government for leadership that does make sure the appropriate law enforcement information and intelligence are kept in a secure fashion.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): How will this information provide you with additional opportunities to obtain information which you could not obtain before—in view of the fact that it is after all freedom of information, and freedom of information should work both ways—if there should be additional access for, say, police forces to obtain information which you could not obtain previously?

Mr. Ackroyd: One of the interpretations of the legislation even here could be inhibiting to us now. For instance, one of the things raised in Bill C-43 is the fact that we may have to make written requests at all times for information. We raised this in our brief. Again, what about the emergency situation? A fellow, for instance, is hypothetically an escapee from the federal institution. It is 2.00 o'clock in the morning. Again, let us take a hostage situation. If we were to phone that federal institution and find out they will not tell us anything unless we make a written request we are in trouble.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In view of the fact that we have a balancing act between the freedom of information and the right to privacy, and that is addressed in this legislation, is there anything in this bill which is helpful to you and your police associates in obtaining information you would not have been able to get before?

Mr. Ackroyd: Not to my knowledge, sir, no.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You have indicated there should be certain exemptions, particularly with regard to intelligence and any information obtained through the Canadian Police Information Centre. I assume you mean that you feel all police information obtained in Canada for police work should be specifically exempted.

Mr. Ackroyd: We take the position in our brief that the word "intelligence" could be added to the class exemption clause in the access to information. The position we have always taken regarding what are known as ACIS and PCIC—the Automated Criminal Intelligence Services and the Canadian Police Information Centre—is that they are not federal

[Translation]

l'information que nous faisons parvenir à la GRC ou à tout autre organisme fédéral.

• 1045

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Donc, d'après vous, vous n'auriez pas à embaucher des policiers additionnels pour s'occuper des demandes de renseignements suite à l'adoption d'une loi sur la liberté d'information et vous n'auriez pas à prévoir un budget ou une section spéciale à cette fin.

M. Ackroyd: Non, monsieur, mais je crois aussi, monsieur Robinson, que le gouvernement fédéral devrait montrer le chemin à ce niveau. Certaines provinces ont déjà adopté des lois provinciales. Il y a eu le rapport Williams dans la province de l'Ontario et il y a ensuite eu des rencontres pour débattre cette possibilité à travers le pays. Je crois donc qu'il nous faudra encore une fois nous tourner vers le gouvernement fédéral pour nous assurer que les renseignements et l'information seront bien protégés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Comment cette information vous permettra-t-elle d'obtenir des renseignements que vous ne pouviez obtenir auparavant... Après tout, il s'agit de liberté d'information et cela devrait fonctionner dans les deux sens... Si les forces policières pouvaient peut-être obtenir des renseignements que vous ne pouviez pas obtenir auparavant?

M. Ackroyd: Une des interprétations proposées de cette loi pourrait déjà nous en empêcher, dès aujourd'hui. Par exemple, après certaines dispositions du Bill C-43, il se pourrait que nous devions faire toute demande de renseignements par écrit. Nous avons soulevé cette question dans le mémoire. Encore une fois, qu'en est-il des situations d'urgence? Prenez quelqu'un, par exemple, qui s'échappe, pure hypothèse, d'une institution fédérale. Il est 2 heures du matin. Posons, encore une fois, l'hypothèse d'un otage. Si nous devions téléphoner à cette institution fédérale pour apprendre qu'on ne nous donnera rien à moins que nous n'en fassions la demande par écrit, quelle petite misère!

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Puisque nous devons avoir un équilibre entre la liberté d'information et le droit à la vie privée, et qu'on en parle dans ce projet de loi, y a-t-il quelque chose dans ce bill qui puisse vous aider, vous et vos collègues policiers, à obtenir des renseignements que vous n'auriez pu obtenir auparavant?

M. Ackroyd: Pas à ma connaissance, monsieur.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous avez dit qu'il y aurait certaines exemptions surtout en ce qui concerne les renseignements ou informations obtenus par l'entremise du Centre d'information de la police canadienne. Si je vous ai bien compris, vous croyez que tout renseignement policier obtenu au Canada pour le travail de la police devrait être exempté nommément.

M. Ackroyd: D'après notre mémoire, le mot «renseignement» pourrait être ajouté dans l'article parlant de l'exemption globale en ce qui concerne l'accès à l'information. Nous avons toujours dit que les SARC et CIPC, c'est-à-dire le Centre d'information de la police canadienne et les Services automatisés de renseignements sur la criminalité, ne sont pas des

[Texte]

data banks. For instance, let us take one of them, CPIC, the Canadian Police Information Centre. The only person who can load that record is the contributing agency and the only person who can modify or delete it is the contributing agency. We take the position, of course, that that bank should be an exempt bank and that the information supplied by provinces and municipalities and regional police forces is their information, not the federal government's information.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On page 40 of your brief under section 24, with reference to solicitor-client privilege—and I have some concern that this be maintained of course—you have made the statement:

Clarification must be made, to this section, to ensure the continuation of any solicitor-client privilege regardless of the jurisdictional level on which it arises.

I am wondering what it is you are specifically pertaining to with regard to this. After all, the privilege is the client's privilege and not the solicitor's privilege, although it is called solicitor-client privilege.

Mr. Ackroyd: I think the point we are raising here is almost that we are raising their question, the question of the drafters of this legislation. Let us take the hypothetical situation where we have certain intelligence or certain information and we share it with a Crown attorney or some of our legal advisers. Following that we did supply to a federal data bank. Could there be an argument presented that we had waived our solicitor-client privilege by forwarding it on to, say, the RCMP? I think that is the only point we are raising. I hope this is not perceived as nit-picking, but when we read it and got some legal advice it would appear that someone may interpret it that way. We hope that is not the intent of it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Just on a point of clarification, I understand from what you said previously, Chief Ackroyd, that in effect police forces will be required to have two sets of books, one set of information which is available to the public and the other set which you keep in your warehouse or garage or at home.

• 1050

Mr. Ackroyd: I think what we are alluding to here is that the American police, from what they have done and is happening with many of the intelligence organizations that we are in contact with in the United States, are very reluctant to put their information into the files of their own police force or into the state files or into the FBI files. They find that the best thing to do is start hiding that kind of information and keeping it at home.

I do not think that is in the best interests of the people of this country and I do not think it is in the best interests of law enforcement. I think the best way to try and track down organized crime or to apprehend serious criminals is the co-operation of all police forces. That is the way we have

[Traduction]

banques de données du gouvernement fédéral. Prenons par exemple le CIPC, le Centre d'information de la police canadienne. Le seul organisme autorisé à inscrire une donnée est l'organisme qui contribue la donnée et le seul organisme ou la seule personne qui a fait la contribution. Nous prétendons, évidemment, que cette banque de données devrait être exemptée et que les renseignements fournis par les corps policiers provinciaux, municipaux et régionaux leur appartiennent, mais qu'il n'en va pas ainsi pour les renseignements du gouvernement fédéral.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A la page 43 de votre mémoire, article 24, vous parlez du secret professionnel des avocats, et j'aimerais bien que ce secret soit maintenu, vous dites:

Cet article doit être éclairci pour assurer la protection du secret des avocats, indépendamment du niveau de compétence auquel se pose la question.

Je me demande plus précisément ce que vous entendez à ce propos. Après tout, ce privilège est celui du client et non pas celui de l'avocat, quoiqu'on dise et qu'il s'agisse du secret professionnel de l'avocat.

M. Ackroyd: La question que nous soulevons ici est celle qu'auraient dû se poser les rédacteurs de cette loi. Prenons le cas hypothétique où nous avons certains renseignements que nous partageons avec un procureur de la Couronne ou nos conseillers juridiques. Ensuite, nous faisons parvenir ces renseignements à une banque de données du gouvernement fédéral. Pourrait-on alors prétendre que nous avons laissé disparaître ce privilège du secret professionnel des avocats parce que nous avons donné les renseignements, par exemple, à la GRC? J'espère qu'on ne pensera pas que nous coupons les cheveux en quatre, mais après avoir lu cet article et consulté nos conseillers juridiques, il semble qu'on pourrait l'interpréter de cette façon. Nous espérons bien que ce n'est pas là l'intention du législateur.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Un éclaircissement: d'après ce que vous avez dit plus tôt, monsieur Ackroyd, j'ai compris qu'à l'avenir les forces policières devraient garder deux jeux de documents, un jeu accessible au public et l'autre jeu que vous garderiez dans un entrepôt, dans un garage ou dans le sous-sol chez vous.

M. Ackroyd: Je crois que là nous faisons allusion à la police américaine, à ce qu'elle a fait et à ce que font bien des services de renseignements secrets des États-Unis avec lesquels nous sommes en contact. En effet, tous ces gens hésitent beaucoup à inscrire les renseignements qu'ils détiennent dans leurs propres dossiers, dans ceux de l'État ou du FBI. Pour eux, la meilleure chose à faire est de dissimuler ce genre de renseignements et de les garder à la maison.

Une telle chose ne sert certainement pas les intérêts de la population du pays ni ceux des autorités policières. La meilleure façon de dépister les membres du crime organisé et d'arrêter des criminels dangereux, c'est d'obtenir la collaboration de toutes les forces policières. Nous avons travaillé ainsi

[Text]

worked in the past and that is the way we hope we can work in the future; and we would hope that nothing in this legislation would be detrimental to that.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Ackroyd, Mr. Robinson.

Mr. Hnatyshyn, for five minutes.

Mr. Hnatyshyn: I am glad you made the point of saying "five minutes" before I start speaking. I do not know whether that is an indication of something, although my record speaks for itself; of course I will only be five minutes. In fact, I will be less than that because I want to see what Mr. Allmand, former Solicitor General, has to ask; so I am waiting with bated breath. I thought I might give him some time.

Mr. Chairman, to Chief Ackroyd: again, I want to extend greetings to you as well as, on my own behalf, to thank you for a very extensive brief. Obviously, the thread that runs through here is one which is not unique to Canadian police chiefs for, from some of the experiences that some of us have had in visiting the United States, we have had an opportunity of meeting with Judge Webster, the FBI and other representatives of law enforcement agencies, and I should assure the witnesses that I come to this on the basis of trying to bring a responsible attitude with respect to the operation of this bill and to tell you that I am in favour of the principle of disclosure.

Naturally, safeguards have to be brought in and the consequences of disclosure examined thoroughly by our committee, and I am going to put the chairman on notice that I will be asking, in the next steering committee, that we give some serious consideration to bringing in some people who have had experience in the United States with this, including a representative, possibly, of the FBI; someone from, possibly, a law firm down in the United States that has had extensive opportunity to use the freedom of information legislation there; and possibly another representative from a consumer-oriented group.

What I am trying to get at is this. Obviously, from your brief and in your examination of this matter, you have had an opportunity of looking at the American experience, and this has been the basis upon which you raise a good number of your concerns and apprehensions; but I have to be frank with you. I did not get the kind of concrete responses, when we were down in the United States, with respect to the deleterious effect of the legislation down there.

Are you aware, through the examinations you have taken, of any person's life having been put in jeopardy, at least, or of anybody having been wiped out as a result of information obtained through freedom of information legislation and law enforcement records down there? Has any specific instance been presented to you?

We were not able to obtain that kind of information from them. They were very forthcoming; they raised a number of the same kinds of concerns that you have with respect to the operation of their act; but the bottom line was that they were not able to give us any indication that anybody's safety had

[Translation]

dans le passé et nous espérons pouvoir continuer à le faire. Nous espérons donc que rien dans cette loi ne nuira à cette méthode.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, messieurs Ackroyd et Robinson.

Monsieur Hnatyshyn, cinq minutes.

M. Hnatyshyn: Je suis heureux que vous ayez précisé: «cinq minutes» avant que j'ai commencé à parler. J'ai l'impression que ma réputation me précède car cela m'a semblé être un message. Évidemment, je ne prendrai que cinq minutes. J'en prendrai même moins puisque je veux voir quelles questions posera l'ancien solliciteur général, M. Allmand. J'en retiens mon souffle. Je voudrais bien lui laisser quelques minutes.

Monsieur le président, monsieur Ackroyd, je désire moi aussi vous souhaiter la bienvenue et, en mon nom personnel, vous remercier de ce très long mémoire. D'après ce que nous avons pu constater lorsque nous sommes allés aux États-Unis pour y rencontrer le juge Webster, le FBI et d'autres représentants des autorités policières, les chefs de police du Canada ne sont pas les seuls à penser ainsi. Je vous assure que j'essaie de rendre l'application du projet de loi plus responsable et aussi que je suis en faveur du principe de la divulgation.

Il faut évidemment prévoir certaines garanties et notre Comité doit étudier très attentivement les conséquences possibles de ces divulgations. Je tiens à aviser le président que, lors de la prochaine réunion du comité directeur, je vais demander que nous songions très sérieusement à inviter des gens qui ont eu cette expérience aux États-Unis, notamment un représentant du FBI, un avocat qui a pu à loisir invoquer la loi sur l'accès à l'information, et aussi, peut-être, un représentant d'une association de consommateurs.

Pour rédiger votre mémoire et étudier toute la question, vous avez certainement examiné ce qui s'est passé aux États-Unis car c'est là-dessus que vous fondez bon nombre de vos craintes et appréhensions. Très franchement, je n'ai pas obtenu le même genre de réponse concrète, aux États-Unis, à propos des effets nuisibles de la loi.

D'après ce que vous avez pu constater, savez-vous si la vie d'une personne a jamais été mise en danger ou si quelqu'un a jamais été démoli à la suite de la communication de certains renseignements, contenus dans les dossiers policiers, conformément à la Loi sur l'accès à l'information des États-Unis? Vous a-t-on cité des exemples?

Nous n'avons pas pu en obtenir. Ces gens étaient très avenants et ils nous ont fait part d'un certain nombre de craintes, semblables à celles que vous soulevez, à propos de l'application de leur loi. Au bout du compte, ils n'ont pas pu nous donner des exemples précis de gens dont la sécurité a pu

[Texte]

been jeopardized by the freedom of information legislation. They said that there was a lot of work, a lot of individual assessment, with respect to the records that were produced but they could not give us an example where anyone had suffered any serious consequences.

I was wondering whether you had any contrary information on the basis of your examination of the American experience.

Mr. Ackroyd: The only one I can cite to you, that refers to a person being killed as a result of this, was a Senate hearing in the United States. I did look at the film—I think it is mentioned in our brief—and it is also in the press: “Information Act used by Killer, says a Mobster.” It was at a Senate hearing where they said that, through the access to information, with the severability thing, where they go through it line by line, they were able to identify a particular informant in a particular case, and this man was testifying before a Senate hearing.

As I say, I have got a copy of that film at home and we were using it at a meeting of Ontario intelligence about six weeks ago. The witnesses asked what happened to that particular informant; and I believe his answer was something to the effect that he is no longer around. That is the only thing I am aware of, and we do allude to that in our brief. How authentic that is, I cannot testify to.

• 1055

Mr. Hnatyshyn: You raise the question of severability, and obviously in your recommendations you think severability should be done away with in criminal records. In fact, you go further, to suggest that under our legislation, as far as law-enforcement records are concerned, the head of the agency—if there is good and legitimate reason, I take it—should not be required even to indicate the existence of records on a particular matter. Could you explain why you take that position?

Mr. Ackroyd: I think the reason we take that position—and again, I cannot pull all the clauses—for instance, there is a clause in there, I think it is Clause 16, where it deals with an ongoing investigation. So say the individual makes an enquiry and he gets a reply back: I am sorry, you are exempt under 16.(1)(e), or whatever it may be. Well, at least now the accused knows an investigation is going on. You have triggered that much to him, anyway: he does know an investigation is going on. If the reply came back where a criminal investigation was going on—say when you enquire you find out the RCMP is working with the Quebec Provincial Police and the Montreal Police on organized crime in Montreal. Once you go back to the requester and say, I am sorry, you are exempt under 16.(1)(e), which deals with an ongoing investigation, you have triggered to the accused or the person we are working on that at least the police are working on it. So I guess that is the principle we are saying. Whereas if you went back as a government and said, in those particular circumstances we can neither indicate whether . . .

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Confirm nor deny.

[Traduction]

être mise en danger par la Loi sur le libre accès à l'information. On nous a répondu que beaucoup de recherche et d'évaluation individuelle avaient été faites à propos des dossiers communiqués, mais on n'a pas pu nous citer en exemple quelqu'un qui aurait pu en souffrir gravement.

Votre étude de l'expérience américaine vous permet-elle d'avancer des renseignements contraires?

M. Ackroyd: Je me souviens seulement d'une personne qui a été tuée à la suite d'une audience au Sénat américain. J'ai moi-même vu le film—je crois qu'il en est question dans notre mémoire—et on a pu également lire dans les journaux: «un mafioso affirme que la Loi sur l'information a été utilisée par un assassin.» Cela s'est passé à une audience du Sénat. Grâce à l'accès à l'information, aux divulgations partielles, ces gens ont tout revu ligne par ligne et ont réussi à identifier un informateur qui témoignait devant le Sénat.

J'ai justement une copie de ce film à la maison et nous nous en sommes servi il y a six semaines à une réunion des services de renseignements de l'Ontario. Les témoins ont voulu savoir ce qui était arrivé à cet informateur et je crois que la réponse a été du genre «qu'on ne l'avait pas vu depuis un bon bout de temps». C'est tout ce que j'en sais et nous en parlons, justement, dans le mémoire. Je ne puis rien dire quant à l'authenticité du fait.

M. Hnatyshyn: Vous soulevez la question des prélèvements et, d'après vos recommandations, il ne devrait tout simplement pas être question de censure en ce qui concerne les documents liés au maintien de l'ordre. Vous allez même plus loin et proposez qu'en vertu de nos lois, en ce qui concerne les dossiers de la police, le gestionnaire de l'organisme, s'il y a de bonnes et légitimes raisons à cela, j'imagine, ne devrait pas être obligé de dévoiler même l'existence de dossiers dans certains cas. Pouvez-vous expliquer pourquoi?

M. Ackroyd: Sans vous parler précisément de chaque article, je puis tout de même vous citer l'article 16, me semble-t-il, où il est question d'enquête en cours. Disons, par exemple, qu'une personne fait une demande et qu'on lui réponde: désolé, je ne puis vous répondre en vertu du paragraphe 16(1)e) ou quelque chose du genre. Cette personne-là, en tout cas, sait qu'il y a une enquête à son sujet. Elle n'en sait peut-être pas plus, mais elle sait qu'une enquête est en cours. S'il y a une enquête en cours impliquant la GRC, la Sûreté du Québec et la Police de Montréal, enquête portant sur le crime organisé, par exemple, on saura alors qu'il y a une enquête. Dès que vous répondez qu'il y a une exemption en vertu de l'alinéa 16(1)e), l'accusé ou la personne visée sait que la police enquête à son sujet. Je crois bien que c'est là le principe que nous défendons. Tandis que si, dans ces circonstances précises, on pouvait tout simplement dire . . .

M. Baker (Nepean-Carleton): Confirmer ou infirmer.

[Text]

Mr. Ackroyd: ... confirm nor deny any record, you do not trigger any information to the criminal.

The Chairman: A very brief question.

Mr. Hnatyshyn: An addition has been made to this bill, as opposed to the previous legislation which the government in which I was privileged to serve had, and that is in RCMP municipal and provincial policing. I take it you would go even further. You would suggest that regardless of whether it is RCMP or not, there should be an absolute prohibition, without the consent of the municipal authority, against any municipal policing records in the possession of the federal authority.

Mr. Ackroyd: Yes, our position on that is fairly clear. We feel any information supplied by a municipal or provincial police force should almost be deemed to be in confidence, and it should not be released by the federal police agency without our consent. I think that is the position we take, and we think that is the intent of the legislation as well.

Mr. Hnatyshyn: Just by way of supplementary, would that not prevent the production of 99.44/100 per cent of the information? Is the vast bulk of law enforcement not in the hands, really, of municipal provincial authorities, under our constitutional system?

Mr. Ackroyd: I do not know whether it would be that high a percentage, but a high percentage ...

Mr. Hnatyshyn: A very high percentage.

Mr. Ackroyd: I would not think it would be that high, because the RCMP are very much involved in drug investigations and very much involved in joint forces operations, and that takes them into a very high percentage of organized crime.

The Chairman: Thank you, Mr. Hnatyshyn.

Mr. Marceau.

M. Marceau: Merci, monsieur le président. J'aurais trois questions. Premièrement, en lisant votre mémoire, il me semble que vous craignez que le fait que le public ou certaines personnes ait certaines informations peut compromettre en quelque sorte l'application de la loi et la protection du citoyen en général. Je voudrais savoir d'une façon générale comment la divulgation de renseignements en soi peut être un risque à l'application de la loi. Je ne sais pas si vous comprenez bien ma question.

Deuxièmement, vous semblez dire dans votre mémoire que l'Association propose que le respect de la loi et l'administration de la justice l'emportent sur la protection de la vie privée. Cela se dégage de votre mémoire. Est-ce que vous voulez dire que le bénéfice du doute qui appartient à l'individu devant la loi devrait être changé? Au Québec, par exemple, sous prétexte de protéger la loi en 1970, on a arrêté une foule de personnes en disant que l'intérêt public l'exigeait, mais on n'a pas assez pensé à l'intérêt privé. Est-ce que vous ne trouvez pas qu'une affirmation de cette nature-là est quelque peu dangereuse?

[Translation]

M. Ackroyd: ... qu'on ne peut ni confirmer ni infirmer l'existence de quelque dossier que ce soit, alors le criminel n'a toujours pas d'idée de ce qui se passe.

Le président: Une très brève question.

M. Hnatyshyn: On a ajouté quelque chose au présent bill, par opposition au précédent qui a été proposé par mon parti qui était au pouvoir à l'époque, et il s'agit de la GRC en sa qualité de force policière municipale et provinciale. Vous voudriez aller encore plus loin, me semble-t-il. D'après-vous, qu'il s'agisse de la GRC ou pas, il devrait être absolument interdit, sans le consentement des autorités municipales, que les autorités fédérales aient en leur possession les dossiers policiers des municipalités.

M. Ackroyd: Oui, nous nous sommes exprimés assez clairement à ce propos. Nous croyons que toute information fournie par une force policière municipale ou provinciale devrait être réputée faite confidentiellement et ne devrait pas être divulguée par l'organisme policier fédéral sans notre consentement. C'est là notre attitude et je crois bien que c'est aussi l'intention du législateur.

M. Hnatyshyn: Mais cela ne supprimerait-il pas la divulgation d'au moins 99.44 p. 100 de toute l'information? La plus grande part de nos dossiers policiers ne se trouve-t-elle pas, en réalité, entre les mains des autorités municipales et provinciales en vertu de notre système constitutionnel?

M. Ackroyd: Je n'en connais pas le pourcentage exact, mais il serait assez élevé ...

M. Hnatyshyn: Très élevé.

M. Ackroyd: Je ne crois pas qu'on attendrait quand même ce chiffre, car la GRC mène beaucoup d'enquêtes dans le domaine des drogues, il y a beaucoup d'enquêtes mixtes, c'est-à-dire avec d'autres forces policières, et il y a toujours l'incidence, très élevée, par ailleurs, du crime organisé.

Le président: Merci, monsieur Hnatyshyn.

Monsieur Marceau.

Mr. Marceau: Thank you, Mr. Chairman. I would like to put three questions. First, in reading your brief, it seems to me that you are afraid of the fact that the public or certain people might have certain information and that this would compromise, in a way, the implementation of this legislation and the protection of our citizens in general. I would like to know, generally, how disclosing information, in itself, can be a risk for law enforcement. I do not know if you quite understand that question.

Second, you seem to say in your brief that the association finds that law enforcement and the application of justice are more important than protection of privacy. This is what one gathers from your brief. Do you mean to say that the benefit of the doubt granted by law to the individual before law should be changed? In Quebec, for example, using the pretext of upholding the law in 1970, all kinds of people were arrested and it was said that the public interest required it, but private interests were not thought of sufficiently. Do you not think an affirmation of that nature is somewhat dangerous?

[Texte]

[Traduction]

• 1100

Troisièmement, est-ce que vous croyez que les membres de votre groupement sont prêts à faire un effort loyal pour essayer de mettre en application cette loi-là? Est-ce que votre association est prête à revenir, disons, dans un délai d'un an, rencontrer notre Comité pour expliquer peut-être ce qui s'est passé, et voir s'il n'y a pas eu des situations que l'on pourrait corriger par des amendements ultérieurs?

Le président: Monsieur Ackroyd.

Mr. Ackroyd: I think I can answer your first and third question, sir, but I am not sure about your second question.

The first question dealing with the risk element, I think I talked to that several times today. The risk that we are concerned about is that we feel very highly confidential police information is going to get into the hands of the very people we are investigating. We look at the statistics in the United States and we see the number of criminals that are either in institutions, out on bail, out on probation or out on parole that continually apply for information and then analyze it and do everything they possibly can to try to determine how the police apprehended them, who the informants were, and what information they do have in the files on them. That is of major concern.

I was talking to Judge Webster who has now gone to the point of trying to prove the problem of the severability clause with the FBI where he has taken some of his agents and has given them the files that certain criminals have received and said, now you go and study these files and come back and tell me what you have learned. They have been amazed at what their own agents looking at a case they have nothing to do with are able to come back with. So, you can see the risk or the danger that you refer to when you start opening up files that deal with organized crime, and those are the type of people that want to know what the government has on file about them.

I am not sure when you relate to what happened in Quebec in 1970 in relation to freedom of information. As I have indicated, I think if there are unlawful acts by police officers or police officers that jeopardize their authority or what they should be doing then there should be mechanisms to deal with that other than dealing with freedom of information or access to information. I think the issue, of when police officers break the law or do something inappropriate that necessary action should be taken.

I am thinking of a recent case in Metropolitan Toronto where two very senior homicide officers trying to solve a murder case, and I am talking about the Lorenz murder, because they put the word affidavit on top of a piece of paper both the lawyers made it clear that if they had not put that word on there they would have gone free, but both of those senior police officials were convicted in criminal court, went to the Court of Appeal and it was upheld. So, to that degree you can exercise a tremendous authority over police officers if they

Third, do you think the members of your group are ready to make a loyal effort to try to implement that legislation? Is your Association ready to come back, say, in a year or so to meet our committee once again and perhaps explain what has happened so far and see if certain situations should not perhaps be corrected by further amendments?

The Chairman: Mr. Ackroyd.

M. Ackroyd: Je crois pouvoir répondre à vos première et troisième questions, mais je ne suis pas sûr en ce qui concerne votre deuxième.

Tout d'abord, pour ce qui est de l'élément du risque, je crois que nous en avons déjà parlé quelques fois aujourd'hui. Nous avons tout simplement peur que des renseignements policiers très confidentiels aboutissent dans les mains des gens qui font l'objet de nos enquêtes. Étudiant les statistiques américaines, nous nous apercevons qu'un tas de criminels là-bas, qu'ils soient en prison, libérés sous cautionnement, en liberté surveillée, on s'aperçoit que ces gens demandent toutes sortes de renseignements pour ensuite les analyser et faire tout ce qu'ils peuvent pour apprendre comment la police a fait pour les arrêter, qui étaient les délateurs, quels renseignements se trouvent dans les dossiers et ainsi de suite. Voilà la principale préoccupation.

J'ai parlé au juge Webster qui est même allé jusqu'à essayer de prouver le problème que pose la censure dans le cas du FBI; il a donné certains dossiers à quelques-uns de ses agents, dossiers qui par ailleurs avaient été envoyés à certains criminels qui les avaient demandés afin que ces agents puissent lire les dossiers et lui dire ensuite ce qu'ils avaient appris. Cet organisme a été abasourdi de découvrir combien de renseignements pouvaient tirer leurs propres agents d'un tel dossier où ils ne connaissent absolument rien du cas. Vous pouvez donc voir quel risque ou danger l'on court lorsqu'on commence à ouvrir les dossiers concernant le crime organisé et vous pouvez être sûrs que ces gens-là seront les premiers à vouloir savoir ce que connaît le gouvernement de leurs activités.

Lorsque vous parlez du Québec et d'octobre 70, je ne vois pas trop ce que vient y faire la liberté d'information. Comme je l'ai dit, si les agents de police posent des gestes illégaux ou si des policiers posent des gestes qu'ils ne devraient pas poser, il devrait y avoir des mécanismes pour traiter de ces cas-là, à part la liberté d'information ou l'accès à l'information. D'après moi, quand un policier enfreint la loi ou pose un geste malheureux, il faut prendre les mesures nécessaires.

Je songe à un cas récent qui s'est produit à Toronto où deux agents enquêteurs qui essayaient de résoudre un cas de meurtre, le cas Lorenz, avaient mis le mot «déclaration faite sous serment» en haut d'une feuille de papier; les deux avocats ont bien fait sentir que s'ils n'avaient pas mis ces mots à cet endroit, ils auraient été libres, mais ces deux agents de police d'expérience ont été condamnés en cour criminelle et la cour d'appel a maintenu la décision. Donc, à ce niveau, vous pouvez avoir à faire respecter la loi par les agents de police s'ils

[Text]

bend the rules or break the rules. As I say, I have some concern for those two officers because I think they were seriously trying to solve a murder case, but you can see the outcome when they tipped over the line. As the lawyer said, if you had left that word "affidavit" off you would have been okay. But nevertheless, they were convicted of a criminal offence.

M. Marceau: Ce que je veux dire, c'est que les intérêts privés des citoyens sont aussi importants que l'intérêt public. Je vous demande de ne pas prendre pour acquis que l'intérêt public est nécessairement supérieur aux intérêts privés. Si vous avez cela à l'esprit, vous allez faire toutes sortes de choses sous prétexte que l'intérêt public est plus important que l'intérêt privé. A mon sens ce sont deux éléments importants.

M. Lafrance: Si vous me permettez . . .

Le président: Monsieur Lafrance.

M. Lafrance: L'intérêt public est souvent aussi important que l'intérêt privé; mais on devrait au moins les mettre au même niveau. La tendance actuelle, quand on regarde l'ensemble des projets de loi qui sont déposés par les différents gouvernements, est de mettre l'accent sur l'intérêt privé. Mais dans certains cas il faut penser aussi à l'intérêt public, et c'est dans cet esprit que nous avons fait notre mémoire. Il faut penser à l'intérêt public . . .

M. Marceau: D'accord.

M. Lafrance: . . . et pas strictement à l'intérêt privé, parce que l'ensemble de la population devra en subir les conséquences. Quand vous nous demandez dans votre troisième question si nous sommes prêts à collaborer avec ce Comité, à revenir au bout d'un an, soyez assurés que nous sommes prêts à le faire pour souligner au gouvernement toutes les déficiences que nous aurons pu constater. Cela, je pense que notre association, dans tous les cas, s'est montrée assez ouverte pour venir expliquer au gouvernement tout ce qu'on pouvait voir dans les projets de loi, et ce qu'on pouvait faire au point de vue pratique.

• 1105

Le président: Très bien. Merci, monsieur Lafrance. Monsieur Johnson.

Sgt Cullen Johnson (Advisor, Canadian Association of Chiefs of Police): Yes, I would. I have heard a number of comments today, particularly from Mr. Robinson, and possibly the suggestion you have made, sir, about illegal acts. There seems to be a great deal of concentration on that particular area, when in fact if one views the vast sea of law-enforcement operations, he will see that the overwhelming majority of police activities and encounters with citizens—and there are literally hundred of thousands every day, I am sure—are carried out quite properly and with no illegalities. So when you are speaking of instances, perhaps highlighted by the Keable Commission or the McDonald Royal Commission, you are looking, in relative terms, at an extremely infinitesimal, small number of cases.

[Translation]

essaient d'enfreindre les règles. Comme je l'ai dit, j'ai une certaine sympathie pour ces deux agents parce que je crois qu'ils essayaient, très sérieusement, de résoudre un cas de meurtre, mais vous pouvez voir où cela peut mener lorsqu'on enfreint les règles du jeu. Comme l'a si bien dit l'avocat, vous n'aviez qu'à laisser tomber la mention «déclaration faite sous serment» et tout aurait été pour le mieux. Néanmoins, on les a condamnés pour avoir commis un acte criminel.

Mr. Marceau: What I mean to say is that citizen's private interests are as important as the public interest. I am asking you not to take for granted that the public interest is necessarily superior to private interests. If that is the way you think, you are going to do all kinds of things under the pretext that the public interest is more important than private interest. In my mind, both of those elements are important.

Mr. Lafrance: With your permission . . . ?

The Chairman: Mr. Lafrance.

Mr. Lafrance: The public interest is often as important as private interest; but both should at least be put on the same level. The present trend, when you look at all the legislation put forward by the several levels of government, is to stress individual rights. But in certain cases you must also think of the rights of the public and that is the spirit in which we wrote our brief. We must think about the rights of the public . . .

Mr. Marceau: Agreed.

Mr. Lafrance: . . . and not only about individual rights because it is the population in general who will bear the consequences. In your third question you are asking us whether we are ready to co-operate with this committee to appear again one year from now. Well, you can be assured that we are ready to do so and to point out the various deficiencies we have noticed to government. I think our organization has shown itself to be quite open to come and explain everything we notice in various bills and to make a few practical suggestions.

The Chairman: Very well. Thank you, Mr. Lafrance. Mr. Johnson.

Sgt Cullen Johnson (conseiller, Association canadienne des chefs de police): Oui. Aujourd'hui, j'ai entendu plusieurs observations, venant notamment de M. Robinson et de vous-même, à propos d'actions illégales. On semble s'attarder beaucoup là-dessus alors que la très vaste majorité des opérations policières et des centaines de milliers de contacts quotidiens avec les citoyens se font toujours dans les limites de la légalité. Il y a évidemment des exemples qui sont bien ressortis aux audiences de la Commission Keable et à celle de la Commission royale McDonald, mais ceux-ci représentent proportionnellement une infime fraction.

[Texte]

Further than that, you have mentioned the dichotomy of private versus public interests.

Mr. Marceau: Yes, that is it.

Mr. Johnson: I think, sir, any view of the position we are taking which would seem to suggest that the public interest is in all cases supreme over the private interest would be erroneous. I would contend that the premature release of data can drastically affect a person's reputation, jobs, et cetera. Perhaps if the issue, as you say, is tried in court, he is completely absolved; yet the damage is done through premature release by a government, if it shows someone, in all good faith and with proper intentions, does not have the expertise or knowledge, or perhaps makes an error, or does not exercise his severability powers correctly—and here we have a party dreadfully damaged. And what is his recourse? Under this proposed act, at least in its present stage, the individual has virtually no come-back against the government. Who does he go to for the damage?

Le président: Merci, monsieur Johnson.

Je tiens à remercier M. Ackroyd, M. Lafrance et M. Johnson pour la présentation de leur mémoire et pour avoir bien voulu répondre aux membres du Comité. Oui, monsieur Allmand?

Mr. Allmand: On a point of order—I just want to protest once more against what I consider to be the superficiality of the examination of this bill. For two consecutive meetings now, no more than five members of a twenty-man committee have been able to ask questions. Both this meeting and the last meeting, although my name was on the list, I have not been able to ask questions. Maybe the committee should be seven members rather than twenty.

Le président: Je vous remercie pour votre suggestion monsieur Allmand; nous verrons à étudier cette affaire. Merci aux témoins.

J'annonce immédiatement que la prochaine réunion a lieu jeudi, le 12 mars à 20 h 00 et au cours de laquelle comparaitra la Commission canadienne des droits de la personne, avec Mme Inger Hansen. Merci.

La séance est levée.

[Traduction]

En outre, vous parlez de la dichotomie opposant les intérêts particuliers et publics.

M. Marceau: C'est bien cela.

M. Johnson: Si jamais on devait vous laisser l'impression que l'intérêt public prévaut toujours sur l'intérêt de la personne, sachez qu'elle serait fausse. J'ajouterai même qu'une communication prématurée de certains renseignements peut gravement affecter la réputation d'une personne, ses possibilités d'emploi, etc. S'il y a un procès, une personne peut être absoute de tout blâme mais avoir quand même subi des torts à cause de la divulgation prématurée des renseignements par le gouvernement, tout simplement parce que quelqu'un, de bonne foi et bien intentionné, a fait une erreur de jugement, par ignorance peut-être, et n'a pas exercé correctement son pouvoir de censure. Quel recours a la personne lésée? Le libellé actuel du projet de loi ne permet presque aucun recours contre le gouvernement. A qui réclame-t-il des dommages-intérêts?

The Chairman: Thank you, Mr. Johnson.

I want to thank Mr. Ackroyd, Mr. Lafrance and Mr. Johnson for their presentation and for having answered the questions put by members of the committee. Yes, Mr. Allmand?

M. Allmand: J'invoque le Règlement. Je veux à nouveau protester contre une étude aussi superficielle du projet de loi. C'est maintenant la deuxième séance de suite à laquelle pas plus de cinq des quelque 20 membres du Comité peuvent poser des questions. Aujourd'hui et la dernière fois aussi, je n'ai pas pu poser de questions même si mon nom était sur la liste. Le Comité devrait peut-être être composé de sept membres au lieu de 20.

The Chairman: Thank you for your suggestion, Mr. Allmand. We will study the matter. I thank the witnesses.

May I tell you right now that our next meeting will be held Thursday, March 12, at 8 p.m. and our witness will be Mrs. Inger Hansen from the Canadian Human Rights Commission. Thank you.

The meeting is adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Mr. John W. Ackroyd, Chairman, Law Amendments Committee, CACP and Chief, (Metro Toronto Police);

Mr. Guy Lafrance, Vice-Chairman, Law Amendments Committee, CACP and (Legal Advisor, Montreal Urban Community Police);

Sgt. Cullen Johnson, Advisor, (Metro Toronto Police).

De l'Association canadienne des chefs de police:

M. John W. Ackroyd, président, Comité des amendements du droit, ACCP et chef, (Metro Toronto Police);

M. Guy Lafrance, vice-président, Comité des amendements du droit, ACCP (conseiller juridique, Police de la communauté urbaine de Montréal);

Sergent Cullen Johnson, conseiller juridique (Metro Toronto Police).

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Thursday, March 12, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 18

Le jeudi 12 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand
Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Crosby (*Halifax West*)

Hervieux-Payette (Mrs.)
Hnatyshyn
Irwin
Kilgour
Kushner

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

Lachance
MacLellan
Marceau
Nystrom

Robinson (*Burnaby*)
Rossi
Stollery
Vankoughnet

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, March 12, 1981:

Mr. Kilgour replaced Mr. Lawrence.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 12 mars 1981:

M. Kilgour remplace M. Lawrence.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 12, 1981
(20)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 8:14 p.m., the Vice-Chairman, Mr. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Baker (*Nepean-Carleton*), Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. Kilgour, Marceau, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi and Stollery.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. David Johansen, Researcher and Mr. François Bernier, Researcher.

Witness: From Canadian Human Rights Commission: Inger Hansen, Q.C. Privacy Commissioner.

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witness made a statement and answered questions.

At 9:44 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 MARS 1981
(20)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 20 h 14 sous la présidence de M. Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), (vice-président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Baker (*Nepean-Carleton*), M^{me} Hervieux-Payette, MM. Kilgour, Marceau, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi et Stollery.

Aussi présents: Du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. David Johansen, et François Bernier, recherchistes.

Témoins: De la Commission des droits de la personne: Inger Hansen, c.r.-commissaire à la protection de la vie privée.

Le Comité reprend l'étude du bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 21 h 44, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 12, 1981

• 2015

[Text]

The Vice-Chairman: I would like to call the meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-43, an Act to enact the Access to Information Act, and we are resuming consideration of Clause 1.

On Clause 1—Access to information.

The Vice-Chairman: We have with us this evening the Privacy Secretariat, in person, Mrs. Inger Hansen, of the Canadian Human Rights Commission. I would like to ask at this time if she has a statement to make and then we can begin the questioning.

Ms. Hansen.

Ms. Inger Hansen (Privacy Commissioner, Canadian Human Rights Commission): Thank you, Mr. Chairman.

Since I do not have any special interest to bring to you, I have not prepared a written statement. I thought that I might be helpful to members in answering questions based on my experience as privacy commissioner and I will be glad to answer those questions.

However, at members' convenience, I would request an opportunity to comment on Schedule I Clauses 55, 56, 57 and 58 of the Access to Information Act and Schedule II Clause 12 in the Privacy Act. The first ones deal with the question of the independence of the commissioner and Schedule II Clause 12 deals with the question of access to a special group of people, namely persons that are in penitentiaries who are not Canadian citizens or landed immigrants.

Before I do that, Mr. Chairman, I would, based on my experience, like to compliment those who have framed the legislation because of the right of resort to the courts. I think by combining a commissioner who functions as an ombudsman and a court review, Canada will achieve in this respect the best legislation of this kind that I have seen in my comparative study of other legislations.

I say this because my experience in the office has shown that at least in privacy matters between 90 and 95 per cent of the problems are not really problems of a recalcitrant bureaucracy or government, they are problems of failure to understand or difficulties with new legislation and failure of communication. We find in our work that some 60 to 70 per cent of the complaints arise from misunderstandings and failures of communication. Those cases would not get anywhere in a system that is self-regulatory: a system where you have access to the courts only to enforce the provisions of the act.

I consider the last resort to the court useful in that the commissioners can function as the seed for the complaints. It is useful to give the right to the individual to go to court, but also to the commissioner in order to seek interpretation from the

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 12 mars 1981

[Translation]

Le vice-président: La séance va commencer. Nous reprenons l'examen du Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information, et nous reprenons l'article 1.

Article 1—Accès à l'information.

Le vice-président: Nous avons avec nous, ce soir, le commissaire à la protection de la vie privée, M^{me} Inger Hansen, de la Commission canadienne des droits de la personne. J'aimerais lui demander si elle a une déclaration à nous faire; ensuite, nous pourrions commencer les questions.

Madame Hansen.

Mme Inger Hansen (commissaire à la protection de la vie privée, Commission canadienne des droits de la personne): Merci, monsieur le président.

Je n'ai rien de particulier à vous soumettre, aussi n'ai-je pas préparé d'exposé par écrit. J'ai pensé que les membres du Comité préféreraient me poser des questions, auxquelles je répondrai en me fondant sur mon expérience de commissaire à la protection de la vie privée.

Toutefois, quand cela vous conviendra, j'aimerais pouvoir faire quelques observations sur les articles 5, 6, 57 et 58 de l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information, ainsi que sur l'article 12, annexe II de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Les premiers traitent de la question de l'indépendance du commissaire, tandis que l'article 12, annexe II, porte sur l'accès à une catégorie spéciale de personnes, c'est-à-dire les détenus placés dans les pénitenciers qui ne sont ni citoyens canadiens, ni immigrants reçus.

Au préalable, monsieur le président, et je me fonde sur mon expérience, je tiens à faire l'éloge des rédacteurs de la loi, qui y ont incorporé le droit de recours aux tribunaux. En prévoyant un commissaire qui servira de protecteur des droits des citoyens, et l'examen des différents cas, par les tribunaux, le Canada se dotera de la meilleure loi qui soit au monde et, à cet égard, j'ai effectué une étude comparative de la législation des autres pays.

J'ai constaté, dans l'exercice de mes fonctions, que pour ce qui est des questions relatives à la protection des renseignements personnels, 90 à 95 p. 100 des problèmes rencontrés ne sont pas dus à la mauvaise volonté manifestée par la bureaucratie ou le gouvernement, mais bien au fait que l'on n'a pas saisi les difficultés posées par la nouvelle loi et qu'il y a absence de communication. Nous avons constaté que de 60 à 70 p. 100 des plaintes proviennent de malentendus ou de manques de communication. Ces cas n'aboutiraient à rien dans un système qui imposerait de lui-même sa réglementation et où les tribunaux ne serviraient qu'à faire appliquer les dispositions de la loi.

J'estime que le recours en dernier ressort aux tribunaux est utile, en ce sens que les commissaires devront servir d'origine aux plaintes. Il est utile de donner aux particuliers le droit d'appeler aux tribunaux. Mais le commissaire doit aussi leur

[Texte]

court in difficult cases. This will result in the appropriate cases being brought to the court, even where the individual is uncertain as to whether the benefit to him or her of a court action makes it worthwhile.

I would like to comment, too, on the fact that the commissioners have no enforcement power and to state that I thoroughly support a system that does not give power to a commissioner for this reason: When a commissioner has vast investigatory powers and only the power to recommend, it is easier to gain the knowledge that you need to resolve complaints in an informal way. If the commissioner functions as a court, there is really no need for the commissioner. If the commissioner has power either to discipline administrators or to reverse the decisions, positions will be polarized at too early a stage and thus prevent an easy, early, informal resolution of the problem.

• 2020

I would like to applaud the fact that the Privacy Commissioner now in law, has, or will have the right to audit the closed banks. This was a matter that came to a head during my work as Privacy Commissioner, in that I was refused access for investigatory purposes by one government department. I proposed to take the matter to the court because I thought the law was uncertain in its explanation of the right of the Privacy Commissioner in that regard. An agreement was reached with the Deputy Attorney General that access should be granted to the Privacy Commissioner and investigators for investigatory purposes, to deal with actual complaints. I think this is necessary and useful, in that information may end up in a closed bank by mistake, by inadvertence, or inappropriately and illegally, and without the ability to check that, the work of the commission in that regard in assuring the public that fair information practices do occur, becomes useless and meaningless.

Finally, I would like to state that I approve of the severance of privacy from the Human Rights Commission for two reasons: One is that the Human Rights Commission is in law an activist commission that must work for the benefit of alleged victims. I think the Privacy Commissioner, at least in the way I interpreted the work, should be objective at the fact-finding stage and should not become an activist until a finding has been appropriately made of the facts; only then can the Privacy Commissioner become an activist. It has been difficult to explain that to the public, that as a Human Rights Commissioner I can be an activist, and that as a Privacy Commissioner I refuse to be, at the fact-finding stage.

I should also disclose that a difficulty can occur in terms of conflict. As Privacy Commissioner, I could and I have become party to information that would be useful to the Human Rights Commission as a whole, and yet I should not and I am not entitled to disclose it.

These are really all the comments I wish to make, Mr. Chairman, unless members wish me to deal with the points of the particular sections now.

[Traduction]

demander leur avis pour les cas difficiles. C'est ainsi que, comme il convient, certaines affaires seront jugées par les tribunaux, même si le plaignant ignore s'il vaut la peine d'en appeler à eux.

D'autre part, les commissaires ne disposent d'aucun pouvoir sur le plan de l'application de la loi et je suis, à cet égard, fervent partisan d'un tel système: en effet, lorsqu'un commissaire dispose de vastes pouvoirs d'enquête et est uniquement habilité à présenter des recommandations, il lui est plus facile de réunir les informations nécessaires, de manière à apporter une solution, officieusement, aux plaintes déposées. Le commissaire a un rôle bien différent de celui du tribunal à jouer, autrement, il serait inutile. Si le commissaire a le pouvoir de discipliner les administrateurs ou d'annuler les décisions, les positions seront polarisées trop tôt et il sera donc impossible de résoudre le problème de façon officieuse.

Je voudrais louer la disposition selon laquelle le commissaire à la protection de la vie privée aura le droit de vérifier les banques fermées. Cette question est arrivée au point critique lorsque j'étais commissaire à la protection de la vie privée parce qu'un ministère a refusé de me donner accès à ces banques, aux fins d'une enquête. J'ai proposé de porter la question devant les tribunaux, parce que j'étais d'avis que la loi était ambiguë quant au droit du commissaire à la protection de la vie privée à ce sujet. Nous sommes arrivés à une entente avec le sous-procureur général, selon laquelle le commissaire à la protection de la vie privée et les enquêteurs devraient avoir accès à ces banques, afin d'enquêter sur des plaintes. A mon avis, cette disposition est nécessaire et utile, parce que des données peuvent être entrées dans une banque fermée par erreur, par inadvertance ou illégalement. Si le commissaire ne peut pas vérifier ces données, les efforts de la Commission pour assurer le public de l'existence de pratiques équitables dans le domaine de l'information sont vains et dénués de sens.

Je voudrais dire, en terminant, que j'approuve que la Commission des droits de la personne n'ait plus la responsabilité de la protection de la vie privée. Il y a deux raisons à cela: d'abord, d'après la loi, la Commission des droits doit travailler pour les personnes qui s'estiment lésées. A mon avis, le commissaire à la protection de la vie privée, du moins selon mon interprétation du projet de loi, devrait être objectif au moment de l'enquête et ne devrait pas jouer un rôle actif avant de bien connaître les faits. C'est seulement à ce moment-là que le commissaire à la protection de la vie privée commence à jouer un rôle actif. Il a été difficile d'expliquer au grand public qu'en tant que commissaire des droits de la personne, je peux jouer un rôle actif, et qu'en temps que commissaire à la protection de la vie privée, je refuse de le faire au moment de l'enquête.

Je devrais également souligner qu'il peut y avoir un problème à cause d'un conflit d'intérêts. En ma qualité de commissaire à la protection de la vie privée, j'ai pris connaissance de données qui pourraient servir à la Commission des droits de la personne dans son ensemble, mais je ne dois pas les divulguer et je n'ai pas le droit de le faire non plus.

C'est tout ce que je voulais dire, monsieur le président, à moins que les membres du Comité ne veulent que je passe maintenant aux questions concernant des articles précis.

[Text]

Le vice-président: Merci madame Hansen, pour votre présentation. Le premier à poser ses questions est M. Kilgour.

M. Kilgour: Si vous voulez bien, j'aimerais laisser M. Baker commencer, monsieur le président.

Le vice-président: Monsieur Baker.

M. Baker (Nepean-Carleton): Merci beaucoup, monsieur le président.

Mr. Allmand: I am glad I have my earphones on.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Unkind. Unkind remark.

The Vice-Chairman: Order. Order.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): The amount of money the public is spending on me to teach me French so I can be... l'arme secrète de mon parti dans la province de Québec... Anyway, I want to thank you very much and I apologize for being late. I gather I was not too late.

I heard you speak generally in laudatory terms about the bill, and I think you know, Mrs. Hansen, that my party in terms of the privacy aspects of the bill allowed the bill to come here without any comment. In fact, the comment was made by the Honourable Perrin Beatty that we are generally in agreement with this bill. If this bill were passed, with the privacy aspect of it in any event, we would see no difficulty as a legislative step.

Are there any areas that trouble you about the privacy aspect of the bill, any areas you think it would be worthwhile our reviewing? I put that question to you generally, and I must, given our general acceptance. Is there something that troubles you, from the point of view of what the bill is attempting to do? Areas where you could see improvements or that you would criticize?

• 2025

Ms. Hansen: I have the points in the clauses that I referred to but they are—Well, I would not call them minor points, because one concerns the independence of the commissioner. Then I have the one about foreign inmates. Do you wish me to speak to that?

Mr. Baker (Nepean-Carleton): What I would be interested in, and I think it would be helpful to us, it that if it is not too long perhaps you could recite to us now those sections with which you have difficulties. Just give us the areas so that we can look at them later on when we are going through the thing clause by clause. That might be helpful to us.

The Vice-Chairman: Mr. Baker, for your assistance, Mrs. Hansen mentioned Clause 12 first, which has to do with prisoners who are not Canadian citizens. Then she mentioned Clauses 54, 55, 57 and 58. I think those are the ones she wishes to comment on.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Okay. Is there a short comment that you could give us specifically with respect to each one?

Ms. Hansen: I think I can do that.

[Translation]

The Vice Chairman: Thank you for your presentation, Mrs. Hansen. The first questioner is Mr. Kilgour.

Mr. Kilgour: With your permission, I would like to allow Mr. Baker to begin, Mr. Chairman.

The Vice Chairman: Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Thank you very much, Mr. Chairman.

M. Allmand: Heureusement que j'ai mon écouteur.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est un commentaire méchant.

Le vice-président: A l'ordre.

M. Baker (Nepean-Carleton): Les contribuables dépensent tellement pour me faire apprendre le français, afin que je puisse être... my party's secret weapon in Quebec... De toute façon, je veux vous remercier et m'excuser d'arriver en retard. Je crois savoir que je ne suis pas arrivé trop en retard, quand même.

Vous avez parlé du projet de loi de façon élogieuse en général, et comme vous le savez sans doute, madame Hansen, mon parti a permis l'étude en comité des dispositions du projet de loi portant sur la protection de la vie privée, sans commentaire. Comme l'honorable Perrin Beatty l'a dit, dans l'ensemble, nous sommes d'accord sur le projet de loi. Nous n'aurons pas d'objection à ce que le Bill C-43 soit adopté, du moins pour ce qui est de la protection des renseignements personnels.

Avez-vous des réserves concernant les dispositions sur la protection des renseignements personnels dans le bill? Estimez-vous qu'il y a des articles que nous devrions revoir? Étant donné que nous acceptons de façon générale ces dispositions, je me dois de poser cette question de façon générale. Est-il certains points du bill que vous critiquez ou auxquels vous aimeriez apporter des améliorations?

Mme Hansen: Il y a bien certains points dans les articles que j'ai évoqués, que je ne qualifierais pas de mineurs; l'un porte sur l'indépendance du commissaire, ensuite, il y a la question des détenus étrangers. Voudriez-vous que j'en parle?

M. Baker (Nepean-Carleton): Ce qui serait intéressant et utile, à mon avis, c'est que vous nous énonciez, en bref, les articles qui vous causent certaines difficultés. Citez-les nous et nous les consulterons, ultérieurement, lors de l'examen article par article; cela pourrait nous être utile.

Le vice-président: En guise d'aide, monsieur Baker, M^{me} Hansen a évoqué l'article 12 portant sur les détenus qui ne sont pas de nationalité canadienne. Elle a aussi parlé des articles 54, 55, 57 et 58. Voilà, je crois, ce sur quoi elle aimerait apporter des commentaires.

M. Baker (Nepean-Carleton): Très bien. Pourriez-vous nous présenter une brève observation sur chacun d'entre eux?

Mme Hansen: Certainement.

[Texte]

Clause 12 of Schedule II allows access to personal information by every individual who is a Canadian citizen or a permanent resident within the Immigration Act. This overlooks that in Canada we have people who are compelled to reside here permanently in penitentiaries. I should refer to the minimum rules for treatment of prisoners, which require that foreign prisoners receive the same treatment as nationals of a country. On behalf of inmates who sought access to their files, and these were long-term inmates who either had committed crimes as visitors or as illegal entrants, I submitted a request to a succession of solicitors general, and they accepted that these people should, as a matter of discretion, have a right of access to the same records in the penitentiary service or in the Canadian correction service as other inmates have. However, it was allowed as a matter of discretion.

I do not think it should be necessary for the commissioner to continue to go to the minister with that request. If a person is serving, say, ten year in a Canadian prison, I think he has the same right to know what the penitentiary officials write on the records and should have the same right of correction and annotation.

That is one point. As for the other points, I would prefer to deal with Clauses 57 and 58 first, if I may.

Clause 57 of Schedule II provides that such officers and employees as are necessary for the commissioner shall be appointed in accordance with the Public Service Employment Act. The same provision appears in the proposed access to information act. I have some difficulties with that, for various reasons.

The independence of such a commissioner is crucial. In some jurisdictions for ombudsman, the ombudsman is what we generally, at the federal level, call a separate employer. I am not suggesting that the staff should not be able to bargain collectively, but I question whether they should belong to the same unions as the staff of the public service.

I have another concern, and that is an initial delay in staffing for the commissioners. After proclamation, initially the commissioners will be flooded with complaints. I should mention that during the first year of operation as privacy commissioner, I did not have permanent staff because of the need to follow the ordinary staffing processes. I am not suggesting they are wrong, but they do delay.

Finally, if I may use the vernacular, I think a commissioner's office should be lean and mean. I think it is improper for a commissioner to establish a huge parallel bureaucracy of lower level support staff in order to get highly qualified well-paid staff. I should find out that when I went to Treasury Board to discuss the level of the people who would do privacy investigations, I was met with the suggestion that a PM-3 would be sufficient. I would suggest that these commissioners would have to deal with the most sensitive information the government has, and without suggesting that PM-3s are not competent, I think you need a person who is better trained, more experienced, and is paid better, and you cannot, within the public service classification system, justify such pay and such

[Traduction]

L'article 12, annexe II, permet à tout citoyen canadien et tout résident permanent, au sens de la Loi sur l'immigration, de se faire communiquer des renseignements personnels. On oublie qu'au Canada, certains sont détenus à jamais dans les pénitenciers. Je rappelle la règle relative au traitement des prisonniers qui veut que les détenus étrangers jouissent du même traitement que les ressortissantes du pays. Au nom des détenus qui avaient demandé à avoir accès à leur dossier—il s'agissait de détenus enfermés pour de longues années pour un délit commis alors qu'ils étaient visiteurs ou étaient entrés illégalement au pays,—j'ai présenté une requête aux solliciteurs généraux successifs. Ces derniers ont accepté, mais il est laissé à leur discrétion que les détenus en question aient accès à leur dossier, dans les services pénitentiaires ou le service correctionnel, tout comme les autres détenus. Mais j'insiste: c'est laissé à la discrétion du Solliciteur général.

J'estime inutile que le commissaire doive continuer à présenter cette requête au ministre. En effet, si un détenu étranger purge une peine de dix ans d'emprisonnement dans un établissement canadien, il a tout aussi bien le droit de savoir ce que les autorités pénitentiaires inscrivent à son dossier que les autres, ainsi que d'y apporter des corrections ou des ajouts.

Voilà; pour le reste, je préférerais commencer, si cela ne vous dérange pas, par les articles 57 et 58.

L'article 57 de l'annexe II prévoit que les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique s'appliquent au personnel dont le commissaire à la protection de la vie privée a besoin pour l'exercice de ses fonctions. J'ai du mal à accepter cet article, pour plusieurs raisons.

Il est essentiel que le commissaire soit indépendant. Dans certains domaines de compétence, on considère, au niveau fédéral, que le protecteur des droits du citoyen constitue un employeur indépendant. Je ne dis pas que le personnel ne peut entamer des négociations collectives, mais je me demande s'il devrait appartenir au même syndicat que les fonctionnaires.

Un autre motif de préoccupation, c'est le retard sur le plan des personnes qui travailleront avec le commissaire. Après proclamation, les commissaires sont habituellement submergés de plaintes. Je vous signale qu'au cours de la première année de mes fonctions de commissaire à la protection de la vie privée, je n'ai eu aucun personnel permanent, car il a fallu suivre les méthodes habituelles de dotation. Je ne critique pas leur bien-fondé, mais elles provoquent toutefois des retards.

Enfin, si vous me permettez l'expression, j'estime que le bureau d'un commissaire devrait être réduit au minimum. En effet, il est inutile qu'un commissaire mette sur pied une énorme bureaucratie parallèle constituée par un personnel de soutien d'une catégorie inférieure, pour obtenir les services d'employés bien rémunérés et hautement qualifiés. Je suis allée au Conseil du Trésor pour discuter du niveau des employés chargés de mener les enquêtes relatives aux renseignements personnels et on m'a suggéré qu'un PM-3 serait suffisant. Les commissaires seront appelés à traiter des renseignements les plus délicats dont dispose le gouvernement. Ce n'est pas que les PM-3 ne soient pas compétents, mais il me semble qu'il faut engager des employés mieux formés et payés, plus expérimentés.

[Text]

qualifications unless you build up an infrastructure of support staff to justify the points. I think it is wrong; I think it will interfere with the work, the efficiency of the office, and the speed with which the office can operate.

• 2030

The last one, Schedule II Clause 58, states that the commissioner cannot delegate these, and I will just described them as sensitive investigations, except to one of a maximum of four officers. I would suggest that it would be easier for the commissioner if the limitation were in respect of a given complaint, in that a given complaint can only be referred to, say, one and the supervisor, and make the limitation that way. By making it a maximum of four officers, you are limiting by statute the number of people that can be assigned to these difficult investigations, and thus you may build up a backlog that no one can take care of without an amendment to the act.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Do I have time for one more question?

The Vice-Chairman: I am going to allow sufficient latitude for Mrs. Hansen to answer the last part of yours as well, the other two clauses that are referred to. I think that would be in the interest of all members here.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): I was just worrying about whether I was running out of time.

The Vice-Chairman: You are, you have already run out of time, but I would like to get this on the record, because it may slow down some of the questions later.

Ms. Hansen: My last question really refers to a statement made by the Honourable Francis Fox at the introduction of the bills for second reading. Mr. Fox stated that the commissioner will be free to lobby, criticize, table his recommendations, et cetera, and then, later on, that the commissioner will be informal, expeditious and the complaints will be dealt with free of charge, and that the office of the information commissioner is expected to become, over time, more than an information ombudsman, more than an access advocate.

I think it is appropriate that a commissioner—and I certainly have acted that way—account to the public in terms of what one is doing, that is, accept speaking engagements. But if more is required, I would suggest that a clause is necessary in order that the necessary funds may be available. In other words, if the commissioner—or commissioners—is required to educate the public, if more than just responding is required, in order to have the necessary funds a special clause would be necessary. For reference, I can point to the National Parole Act; for the board, it has such a clause. For the Human Rights Commission, Parts II and III of the act have such a provision. There is no provision in this act. I would also add that if only one commissioner is appointed, there may be a difficulty in terms of the time of the commissioner to deal with all complaints personally, because the findings must be made by the commissioner. There is no provision for a deputy except when the commissioner is incapacitated. That is it.

[Translation]

tés. Or, il est impossible de justifier, au sein du système de classification de la fonction publique, de tels salaires et de telles qualifications, à moins d'engager le personnel de soutien nécessaire. Je pense que l'on fait fausse route, que l'on va entraver la bonne marche et l'efficacité du système, ainsi que ralentir le fonctionnement du service.

L'article 58, annexe II, stipule que le commissaire ne peut déléguer ses pouvoirs, en cas d'enquêtes délicates, sauf à un de ses collaborateurs, choisis parmi quatre de ses employés. On faciliterait la tâche au commissaire si les limites imposées s'appliquaient à une plainte bien précise: c'est-à-dire que la plainte serait renvoyée à l'un des cadres, ainsi qu'au supérieur hiérarchique. En établissant un maximum de quatre cadres, on limite, par règlement, le nombre de personnes affectées à ces enquêtes difficiles et l'on risque de créer une accumulation de travail dont on ne pourra se débarrasser sans apporter un amendement à la loi.

M. Baker (Nepean-Carleton): Puis-je encore poser une question?

Le vice-président: Je vais accorder suffisamment de temps à M^{me} Hansen pour qu'elle réponde à la dernière partie de votre question ainsi que pour deux autres articles. Je pense que cela pourrait intéresser tous les membres.

M. Baker (Nepean-Carleton): Je me demandais si j'avais dépassé mon temps de parole.

Le vice-président: Oui, c'est déjà fait, mais j'aimerais qu'on le consigne au compte rendu, car cela pourrait ralentir le rythme des questions suivantes.

Mme Hansen: Ma dernière question porte en fait sur une déclaration présentée par M. Francis Fox, lors de la présentation des projets de loi en deuxième lecture. D'après M. Fox, le commissaire pourra, à loisir, effectuer des pressions, présenter des critiques, soumettre ses recommandations, etc. Ensuite, le commissaire règlera les plaintes gratuitement, officieusement et rapidement. Au fil du temps, le commissaire à l'information jouera un rôle plus large que celui du protecteur du droit d'accès.

A mon avis, il convient qu'un commissaire—et c'est assurément ainsi que j'ai assumé mon rôle—rende compte au grand public de ses activités; il doit donc accepter de prononcer des discours. Toutefois, si on lui demande davantage, il convient d'introduire un article prévoyant qu'on lui fournira les fonds nécessaires. S'il est chargé de mener une campagne d'éducation du public et non pas seulement de répondre aux plaintes, il faudra lui fournir les fonds nécessaires et l'inscrire dans la loi. Je vous renvoie à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus prévoyant un article traitant de la commission, à cet effet. Les parties II et III de la Loi sur les droits de la personne comportent une disposition relative à la commission. Or, un tel article ne se retrouve pas dans cette loi-ci. D'autre part, si l'on ne nomme qu'un seul commissaire, il aura du mal à trouver le temps de régler personnellement toutes les plaintes, car c'est lui qui doit mener l'enquête. On n'a pas prévu de nommer un adjoint, sauf en cas d'empêchement. Voilà.

[Texte]

The Vice-Chairman: Did you wish to say anything further about Schedule II Clauses 54 and 55? You mentioned them before.

Ms. Hansen: Clauses 54 and 55 cover the appointment of the commissioner and the deputy. I am sorry, I should have referred to that.

The Vice-Chairman: Thank you, Mrs. Hansen.

Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome Mrs. Hansen back before the Justice committee. We have had the benefit of her wisdom on a number of occasions on a number of different topics, and it is always of great assistance to our deliberations.

• 2035

I listened with interest to your concerns about a number of provisions of the proposed privacy sections of the bill, and I would like to follow up on a couple of points which were made. The first is about access to information on the part of foreign inmates. I certainly share your concern in that regard. However, would you comment on the exemption provisions themselves as they relate to inmates. Frankly, my concern is that those exemption provisions are so broadly worded—that is, in Clauses 22.(1)(b) and 24 of Schedule II. Just for the record, I will read those out.

Clause 22.(1)(b) of Schedule II allows for the disclosure of information . . .

... which would be injurious to law enforcement, the conduct of lawful investigations by an investigative body specified in the regulations . . .

—and this is the key part . . .

... or the security of penal institutions . . .

—whatever that means and however that would be interpreted by the appropriate authorities.

Clause 24 of Schedule II deals with information being exempted which would

(a) lead to a serious disruption of the individual's institutional, parole or mandatory supervision program . . .

Having had some experience with the Solicitor General's Department and with the Commissioner of Corrections, I have a good deal of concern about the scope of those exemptions. Frankly, I would be interested in your comments on the scope of those exemptions; the point, of course, being that if they are too broadly worded Canadian inmates will not have access to information of any substance, let alone foreign inmates.

Ms. Hansen: Excuse me just a second: Clause 22.(1)(b)?

Mr. Robinson (Burnaby): Clause 22.(1)(b), Schedule II. It is at the top of page 62 in the bill.

Ms. Hansen:

... disclosure of which would be injurious . . .

Mr. Robinson (Burnaby):

[Traduction]

Le vice-président: Avez-vous quelque chose à ajouter à propos des articles 54 et 55 de l'annexe II? Vous en avez déjà parlé.

Mme Hansen: Les articles 54 et 55 traitent de la nomination du commissaire et de son remplaçant. Désolée, j'aurais dû le mentionner.

Le vice-président: Merci, madame Hansen.

Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. Je tiens à souhaiter la bienvenue à M^{me} Hansen, qui revient témoigner au Comité de la justice. Elle nous a déjà fait profiter, à plusieurs reprises, et sur différents sujets, de sa sagesse, et elle nous est toujours d'une grande aide dans nos délibérations.

Je vous ai écouté avec beaucoup d'intérêt énoncer vos inquiétudes au sujet de plusieurs dispositions des articles portant sur la vie privée; j'aimerais reprendre quelques-uns des points que vous avez fait valoir. Vous avez d'abord parlé de l'accès à l'information des détenus étrangers. Je partage certainement votre intérêt sur cette question. Toutefois, pourriez-vous nous parler de la portée des dispositions d'exemption concernant les détenus? A vrai dire, je crains que la formulation de ces dispositions d'exemption soit si vague . . . je parle des articles 22(1)b) et 24 de l'annexe II. Je vais les lire, afin qu'ils soient consignés.

L'article 22(1)b) de l'annexe II permet de refuser de communiquer des renseignements personnels:

... dont la divulgation nuirait aux activités destinées à faire respecter les lois ou au déroulement des enquêtes licites menées par un organisme d'enquête déterminé par règlement . . .

Et voici l'essentiel . . .

... ou à la sécurité des établissements pénitentiaires.

—qu'elle qu'en soit la définition et quelle que soit l'interprétation donnée à cette expression par les autorités appropriées.

L'article 24 de l'annexe II vise les exemptions dans le cas de renseignements dont la communication risquerait

a) . . . d'avoir de graves conséquences sur son programme pénitentiaire, sa libération conditionnelle ou sa surveillance obligatoire . . .

Connaissant un peu le ministère du Solliciteur général et le Commissaire des services pénitentiaires, je suis très inquiet de l'envergure de ces exemptions. A vrai dire, j'aimerais savoir ce que vous pensez de l'étendue de ces exemptions; en fait, si ces exemptions sont formulées d'une façon trop libérale, les détenus canadiens n'auront pas accès à des renseignements pertinents, et les détenus étrangers encore moins.

Mme Hansen: Excusez-moi un instant: l'article 22(1)b)?

M. Robinson (Burnaby): L'article 22(1)b), annexe II. C'est au haut de la page 62 du projet de loi.

Mme Hansen:

... dont la divulgation nuirait . . .

M. Robinson (Burnaby):

[Text]

... to law enforcement, the conduct of lawful investigations ...

—but the most important part, the relevant part, is ...

... or the security of penal institutions.

I have seen that phrase used very, very broadly, and unfortunately the history of the Solicitor General's Department, and the Commissioner of Corrections in particular, has not been one of disclosure of information.

Ms. Hansen: As you are aware, that clause does not exist in that form in the current legislation, so I cannot speak from experience in that regard. I can, however, speak on the basis of my experience as a correctional investigator. I would support that something is necessary to deal with the question of protecting the security of a penal institution. It could be something as simple as which inmate is an inmate's neighbour. As you know, it is necessary to protect one inmate from another. I think the department does need something of that kind. Only experience will show whether it will be misused. I have taken the approach of asking, sometimes, what is the danger to security, if it is not obvious to me. I would expect that any commissioner would do that. I do think it is necessary.

Mr. Robinson (Burnaby): You do not think the wording used there and also in Clause 24 of Schedule II may be too broadly drafted? I appreciate the objectives you are talking about, but we are giving a very broad discretion here to that particular agency.

Ms. Hansen: I am still inclined to think it is necessary. The department must be kept to a strict interpretation of it. In other words, it should not be arbitrarily said, well, of course, this will lead to a serious disruption. I think the commissioner would have to ask, well, what are you anticipating? Why are you doing this? And the usual answer—well, he is a bad egg—which is the terminology quite often, would not suffice.

Mr. Robinson (Burnaby): No.

• 2040

Ms. Hansen: I think the departments would be pressed to give reasons. Unfortunately, in many cases, once you read the file and talk to some of the people involved, it becomes obvious.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, I understand that. I have referred to the Solicitor General and, of course, one of the essential elements in the success of these provisions will be the kind of co-operation that the Privacy Commissioner receives from the relevant agencies. I think it is inevitable that the Solicitor General's department will be one of those that is very heavily involved in this.

Would you indicate whether or not you have had any improvement in your relations with the Solicitor General's department? I recall you coming before this committee some months ago and being very frank in your criticism of the lack

[Translation]

... aux activités destinées à faire respecter les lois ou au déroulement des enquêtes licites ...

—mais la partie la plus importante, la plus pertinente, c'est ...

... ou à la sécurité des établissements pénitentiaires.

J'ai déjà vu donner à cette expression un sens extrêmement vaste, et malheureusement, les antécédents du ministère du Solliciteur général et ceux du Commissaire des services pénitentiaires, tout particulièrement, ne semblent pas favoriser la divulgation de renseignements.

Mme Hansen: Comme vous le savez, cet article ne figure pas sous ce même libellé dans la loi actuelle, et donc, je ne saurais vous parler par expérience. Je peux toutefois vous répondre en me fondant sur mon expérience comme enquêteur dans les établissements pénitentiaires. Je suis d'avis qu'il faut quelque chose qui permette de protéger la sécurité dans les établissements pénitentiaires. Il peut s'agir de quelque chose d'aussi simple que ceci: quel détenu est le voisin d'un autre. Comme vous le savez, il est nécessaire de protéger un détenu d'un autre. Je crois que le ministère a besoin de dispositions de ce genre. Ce n'est qu'à la lumière de l'expérience que nous verrons si on en fait un mauvais usage. Il m'est déjà arrivé de demander quelle était la menace à la sécurité, si cela ne me semblait pas évident. Je pense que tout commissaire le ferait. Je crois que c'est nécessaire.

M. Robinson (Burnaby): Croyez-vous que le libellé utilisé ici, et celui de l'article 24 de l'annexe II, sont peut-être trop vagues? Je comprends les objectifs que vous invoquez, mais nous accordons ici, à cet organisme particulier, une discrétion très vaste.

Mme Hansen: Je suis quand même portée à croire que c'est nécessaire. Il faut s'assurer que le ministère s'en tiendra à une interprétation stricte. En d'autres termes, celui-ci ne devrait pas dire arbitrairement: Évidemment, cela entraînera de graves difficultés. Je crois que le commissaire devrait demander: qu'est-ce que vous prévoyez? Pourquoi agissez-vous de cette façon? Et la réponse habituelle: c'est une pomme pourrie—expression qu'on utilise souvent—ne suffirait pas.

M. Robinson (Burnaby): Non.

Mme Hansen: Je crois qu'il faut exercer des pressions auprès des ministères pour qu'ils donnent leurs raisons. Malheureusement, dans de nombreux cas, une fois que vous avez vu le dossier et parlé à certains des intéressés, la chose devient évidente.

M. Robinson (Burnaby): Oui, je comprends. J'ai parlé du solliciteur général, et évidemment, le succès de ces dispositions dépend, entre autres, de la coopération que le commissaire à la protection de la vie privée recevra des organismes en cause. Inévitablement, je crois que le ministère du solliciteur général sera l'un de ceux le plus en cause.

Pouvez-vous nous dire s'il y a eu des améliorations dans vos relations avec le ministère du solliciteur général? Je me souviens que lorsque vous avez comparu devant notre Comité, il y a quelques mois, vous avez critiqué très franchement le

[Texte]

of co-operation you had received from the Solicitor General's department. If this legislation is to be effective and is to be implemented, and the spirit of it to be observed, you are going to have to have co-operation, the Privacy Commissioner is going to have to have full co-operation. You have not had that so far from the Solicitor General's department, has there been any evidence of change in that area?

Ms. Hansen: Last fall I finally sent a letter to the minister indicating that I doubted that the department, with its current resources, had the capacity to fulfil its obligations under the act. Within the next two months the department was able to get its backlog down to a manageable level. I think they have made a very serious effort to comply with the act.

The number of requests, nevertheless, have also diminished. Whether this is because the initial flush of interest in gaining access to files has abated or whether the inmates have decided that they do not get what they expected to get, I cannot answer. But the problem has, more or less, been resolved by now.

Mr. Robinson (Burnaby): That is good to hear. Another area you have had a good deal of involvement in, in fact did a study on, was the study of social insurance numbers and their abuse. When was that submitted to the government?

Ms. Hansen: I shall qualify this by stating that on January 6, when I considered that the Minister of Justice had waited long enough, I was able to give the minister the report in English. The report then had to be translated. It was contracted to one translator who finished the translation at the end of February and, as of today, by coincidence, the last letter was put on the word processor. I expect to be able to deliver the French version to the minister next week.

Mr. Robinson (Burnaby): Fine, we will be looking forward to that report with interest.

Just a couple more brief questions, Mr. Chairman, if I may. You referred to the problem of there being no provision for a deputy to stand in for the commissioner, particularly if the commissioner is involved in extensive lobbying and public travel to support the important principles of this bill. Is it your view that there must be explicit provision in the bill for a deputy, or could it not be argued that under Clause 54.(6) of Schedule II, I think it is, there is provision for someone to take their place in the event of absence—it does not just refer to incapacity but in the event of absence? Would you prefer to see that tightened up and made explicit?

Ms. Hansen: If it is the desire of Parliament that the commissioner fulfil those duties, I would prefer to see it specifically there.

Mr. Robinson (Burnaby): I share that concern myself.

I have one final brief question. What about the scope of access? There has been criticism by a number of groups that there is too broad an access, particularly by third parties, to

[Traduction]

manque de coopération dont faisait preuve à votre égard le ministère du solliciteur général. Si le présent projet de loi se veut efficace, si l'on veut mettre à exécution ses dispositions et en respecter l'esprit, il vous faut cette collaboration, le commissaire à la protection de la vie privée devra jouir d'une coopération complète. Jusqu'à présent, vous ne l'avez pas eue du ministère du solliciteur général; y a-t-il des indices de changement à cet égard?

Mme Hansen: L'automne dernier, j'ai fini par envoyer une lettre au ministre dans laquelle je me disais persuadée que le ministère, vu ses ressources actuelles, ne pouvait pas remplir ses obligations prévues dans la loi. Au cours des deux mois suivants, le ministère a réussi à diminuer son arriéré à un niveau respectable. Je crois que le ministère a fait des efforts très réels pour se conformer à la loi.

Toutefois, le nombre de demandes a également diminué. Que ce soit parce que l'intérêt initial d'avoir accès aux dossiers a diminué ou que les détenus ont décidé qu'ils n'obtenaient pas ce qu'ils s'attendaient d'avoir, je ne sais pas. Toutefois, le problème est maintenant plus ou moins réglé.

M. Robinson (Burnaby): Je suis heureux de l'entendre. Une autre question à laquelle vous vous êtes beaucoup intéressée, et au sujet de laquelle vous avez effectué une étude, c'est celle des numéros d'assurance sociale et de leur abus. Quand cette étude a-t-elle été présentée au gouvernement?

Mme Hansen: Laissez-moi préciser que le 6 janvier, après avoir jugé que le ministre de la Justice avait attendu suffisamment longtemps, j'ai pu lui donner le rapport en anglais. Il a fallu ensuite traduire le rapport. Le texte a été donné à contrat à un traducteur, qui a terminé la traduction à la fin du mois de février, et justement aujourd'hui, par une coïncidence, on a mis le point final à la dactylo électronique. Je m'attends à pouvoir livrer le texte français au ministre la semaine prochaine.

M. Robinson (Burnaby): Très bien, nous attendons le rapport avec intérêt.

J'aimerais encore poser quelques brèves questions, avec votre permission, monsieur le président. Vous avez mentionné le problème soulevé par le fait qu'on ne prévoit pas la nomination d'un adjoint qui puisse remplacer le commissaire, surtout si le commissaire doit faire beaucoup de lobbying et de voyages pour faire connaître les principes importants du présent projet de loi. À votre avis, le projet de loi doit-il contenir une dispositions précise où serait prévue la nomination d'un adjoint, ou pourrait-on prétendre qu'en vertu de l'article 54(6) de l'annexe II, je crois, il est déjà prévu que quelqu'un puisse remplacer le commissaire si celui-ci s'absente... il n'est pas seulement question d'incapacité, mais bien d'absence? Préférez-vous que cela soit précisé?

Mme Hansen: Si le Parlement désire que le commissaire remplisse ces fonctions, je préfère qu'on le précise expressément.

M. Robinson (Burnaby): Je suis moi-même du même avis.

J'ai une dernière brève question. Que pensez-vous de l'envergure de l'accès? Nombre de groupes ont dit que l'accès était trop général, particulièrement lorsqu'il s'agit de renseigne-

[Text]

personal information. The National Capital Region Civil Liberties Association has expressed very serious concerns about this. Do you believe that the provisions of Clause 8.(2) of Schedule II are adequate, or is the door open too wide to access to private information? In fairness, have you considered this at any great length?

Ms. Hansen: I have read it and I have considered it but, of course, there is no experience on which one can gauge one's opinion. I will say this, though, that compared to most other countries, I prefer the Canadian way of spelling it out, and these are the only ways in which access can be granted. In some jurisdictions it is common that information given to authorities is simply shared without question. In some countries far more personal information is available than Canadians would tolerate. I think it is a good start to have it spelled out. I would prefer that those who will have experience with this would judge it after it has been in force for a while rather than voice an opinion on whether it will work or not.

• 2045

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Robinson. I will put you on for the next round if you wish.

Mr. Robinson (Burnaby): That is fine, Mr. Chairman, thank you.

Le vice-président: Le prochain interrogateur est madame Hervieux-Payette.

Mme Hervieux-Payette: Merci, madame Hansen pour avoir accepté de venir nous faire part de votre expérience au Comité.

Mme Hansen: Merci.

Mme Hervieux-Payette: Une des choses qui, je pense, est importante lorsque le projet de loi sera en vigueur, c'est de faire connaître aux citoyens canadiens, finalement, leurs droits respectifs à savoir d'une part, que leur vie privée est protégée, d'autre part qu'ils ont accès à l'information. Votre expérience au sein de la Commission canadienne des droits de la personne, vous permet-elle de croire que tous les Canadiens sont informés adéquatement de leurs droits en vertu de la loi actuelle et cela pour nous permettre de savoir dans quelle mesure on devra informer le public quant aux deux nouvelles lois?

Mme Hansen: Je regrette, madame. Il y a peu d'information donnée aux citoyens concernant la partie IV de la Loi sur les protections de la vie privée.

Mme Hervieux-Payette: Est-ce que vous avez des suggestions à faire pour la mise en œuvre, l'implantation? Même si je sais que le fait de ne pas publiciser une loi de façon assez importante fait que finalement les demandes qui vont nous parvenir vont être moindre. Mais il reste quand même que vous pouvez nous conseiller pour que la loi soit accessible aux gens. C'est une loi qui en principe doit rendre l'information accessible, et finalement ils n'auront même pas accès à la loi.

Alors, est-ce que vous avez des suggestions à nous faire à ce sujet? Est-ce que cela doit être fait dans les écoles? Est-ce qu'on doit informer les gens via les syndicats, via des annonces

[Translation]

ments personnels demandés par une tierce partie. L'Association des droits de la personne de la région de la capitale nationale a exprimé de très sérieuses inquiétudes à ce sujet. Croyez-vous que les dispositions prévues à l'article 8(2) de l'annexe II soient adéquates ou permettent un accès trop facile à des renseignements d'ordre privé? Pour être juste, avez-vous étudié cette question de façon détaillée?

Mme Hansen: J'ai lu ces dispositions, j'y ai réfléchi, mais, évidemment, il est impossible de se faire une opinion à la lumière de l'expérience. Je dirais cependant que si l'on compare avec la plupart des autres pays, je préfère la façon canadienne de préciser les choses; c'est là la seule façon de donner accès. Dans certains pays, il est normal que les renseignements donnés aux autorités soient tout simplement partagés. Dans certains pays, on donne accès à des renseignements beaucoup plus personnels qu'au Canada. Il est bon que le libellé soit très détaillé. Je préférerais que les gens qui en feront l'expérience évaluent la loi après qu'elle aura été en vigueur pendant un certain temps, plutôt que de juger d'avance si elle pourra être appliquée ou non.

Le vice-président: Merci, monsieur Robinson. Je vous inscris au second tour, si vous le désirez.

M. Robinson (Burnaby): Parfait, merci, monsieur le président.

The Vice-Chairman: The next speaker will be Mrs. Hervieux-Payette.

Mrs. Hervieux-Payette: Thank you for answering our request to share your experience with the Committee, Mrs. Hansen.

Ms. Hansen: Thank you.

Mrs. Hervieux-Payette: Once the law is enforced, it will be important, I think, that Canadians be made aware at last of their respective rights to know that on the one hand their privacy is protected and on the other that they have access to information. From your experience with the Canadian Human Rights Commission, do you feel that Canadians are adequately informed of their rights under the existing law; we need to know in order to determine to what extent we must inform the public of the two new acts?

Ms. Hansen: I regret to say, Madam, Canadians in general are very poorly informed concerning Part IV of the Privacy of Information Act.

Mrs. Hervieux-Payette: Do you have any recommendations with respect to the implementation or the coming into force of the act? Even if I know that widely publicizing this act would eventually decrease the number of demands, the fact remains that you can advise us how to make the act itself accessible to people. It is an act concerning the accessibility of information, and as it stands people do not even have access to the law.

So, do you have any suggestions in this regard? Should it be publicized in schools? Must we advise people through their unions, and through publicity on television and on radio?

[Texte]

publicitaires à la télévision, à la radio? De quelle façon pensez-vous qu'on peut faire connaître aux gens l'existence de la loi?

Mme Hansen: De toutes les manières dont vous avez parlé. Mais je me demande aussi, si la publicité est de la responsabilité du commissaire ou du gouvernement? Si on accepte que le commissaire... soit le bureau des plaintes, est-ce qu'il serait bon pour lui d'avertir les citoyens, les individus? Peut-être vaudra-t-il mieux que le gouvernement fasse cette publicité.

Mme Hervieux-Payette: Mais vous croyez que c'est nécessaire...

Mme Hansen: Oui, oui.

Mme Hervieux-Payette: ... et votre expérience au sein de la Commission vous fait dire que, effectivement, ce n'est pas les 24 millions de Canadiens qui connaissent l'existence de votre commission...

Mme Hansen: Oui, toutefois, quand je parle au public, il y a toujours une heure de prévue pour des questions... Les personnes sont très intéressées, mais elles n'ont jamais entendu parler de cette partie de la Loi sur les droits de la personne; elles voudraient bien savoir... mais il n'y a pas de façon de le faire à l'heure actuelle.

Mme Hervieux-Payette: Et dans le mandat du commissaire, ou des gens qui travaillent au sein de la Commission canadienne des droits de la personne, quelle proportion du temps, en fait, les gens passent à donner de l'information sur leur propre commission? Est-ce que c'est une partie importante du travail?

Mme Hansen: De la Commission, oui. Mais il s'agit seulement des parties II et III. La partie IV remarque... Je me demande toujours si c'est la responsabilité du gouvernement.

J'ai écrit une lettre au président du Conseil du Trésor sur ce sujet.

• 2050

Mme Hervieux-Payette: Une dernière question. Je n'étais pas ici quand les policiers sont venus témoigner, mais je sais qu'ils hésitent, entre autres, à révéler au complet les renseignements qu'ils détiennent sur les présumés criminels qui n'ont pas été arrêtés. Est-ce que l'exercice de vos fonctions peut vous donner un éclairage sur la possibilité de retenir certaines informations qui n'ont pas été vérifiées dans les fichiers de police? Comment voyez-vous cette possibilité pour les corps de police de ne pas révéler tout le dossier? Est-ce que vous pensez que cela empiète sur les droits de l'individu?

Mme Hansen: Je dois m'excuser, je ne connais pas l'équivalent français de law intelligence.

A mon avis, il est nécessaire que les corps policiers aient des choses comme cela et naturellement, on doit commencer quand on soupçonne quelque chose. Mais en même temps, quand il y a une accusation, cela devient public. Et à mon avis, on a besoin de cela. Je comprends que les policiers qui étaient ici ne faisaient pas partie de la GRC; c'était l'Association canadienne des chefs de police, n'est-ce pas? Je pense, d'après mon

[Traduction]

What would be the best way that people know of the existence of the law?

Ms. Hansen: You should use all the means that you have described. I am also wondering if the publicity in this respect is the responsibility of the commissioner or of the government? Given his role, would it be useful that the commissioner, that is the complaints bureau, advise the public? Perhaps the government should publicize the existence of the law.

Mrs. Hervieux-Payette: But you do think it is necessary?

Ms. Hansen: Yes, indeed.

Mrs. Hervieux-Payette: From your experience with the Commission, you are stating that in fact the 24 million Canadians really do not know about your Commission.

Ms. Hansen: Yes, however when I speak in public, there is always time set aside for questions. People are very interested, but they have never heard of this part of the Human Rights Act. They would like to know but there is really no way to do this at this time.

Mrs. Hervieux-Payette: Under the terms of reference of the commissioner or of the staff of the Canadian Human Rights Commission, what proportion of your time do you in fact set aside to publicize your own Commission? Does it constitute a good amount of your work?

Ms. Hansen: For the Commission, yes. But we are only involved with Part II and III of the act. Part IV is missing, and I keep wondering if it is not the responsibility of the government.

I wrote a letter to the President of the Treasury Board in this regard.

Mrs. Hervieux-Payette: This will be my last question. I did not attend the meeting when the police testified, but I do know that they are reluctant among other things to release full information concerning alleged criminals who have not yet been arrested. From your experience, do you think it is possible to withhold certain verified information contained in police records? How would it be possible for the police forces to disclose the full record? Do you think that it infringes on the rights of the individual?

Ms. Hansen: I am sorry but I do not know the French equivalent for "law intelligence".

In my opinion, it is essential that the police forces keep such records, of course. One must begin a record when some has some suspicions. On the other hand, however, once a charge is laid, the matter is then public. In my opinion, that is essential. I know that the witnesses who appeared were not members of the RCMP; it was the Canadian Police Chiefs Association that appeared, was it not? From my experience, the RCMP has

[Text]

expérience, que la GRC a démontré qu'elle était capable de vivre avec la partie IV, avec les dispenses qu'il y a là-dedans.

Mme Hervieux-Payette: Merci.

Le vice-président: Merci, madame Payette.

Monsieur Kilgour.

M. Kilgour: Est-ce que je peux parler en anglais?

Le vice-président: Si vous le voulez.

Mr. Kilgour: Thank you very much for coming. Would you prefer Miss, Ms. or Mrs.

Ms. Hansen: I would prefer nothing.

Mr. Kilgour: Everybody calls you something different, so we will all know.

Ms. Hansen: Try Inger.

Mr. Kilgour: I am afraid I was not here last time—perhaps you were not either—for the chiefs of police. Do you have any comments on their concerns as expressed last time?

Ms. Hansen: Yes, I am concerned that the chiefs of police stated that they could not agree with a commissioner having access to the information. Not having spoken with them, I am not certain whether they have considered the difference between a commissioner who is supposed to be the trusted intermediary having access and the individual having access. Perhaps their fear was somewhat exaggerated in that they thought the commissioner could and would disclose of his or her own accord.

Mr. Kilgour: Okay. Before I forget, would you be prepared to go so far as to give us your suggestions that you made in general terms to my colleague, Mr. Baker, in perhaps quasi-legislative form, as to what you might like to see this clause changed to? I am sure it would be most helpful to all of us if you could take...

Ms. Hansen: I am afraid that is where my expertise leaves me. I am not a draftsman.

Mr. Kilgour: All right. I take it you do not want the people to be subject to the Public Service Employment Act. What would you want us to put in Schedule II, Clause 57, instead of Public Service Employment Act?

Ms. Hansen: I would suggest that it be lifted from the Auditor General Act, which provides for the Auditor General to be a separate employer and the staff still to have some of the benefits that accrue to public servants. I hope you will forgive...

Mr. Kilgour: I am sure you appreciate better than any of us that it is a question of balancing the interests in the right to privacy and the interests of public officials in a reasonable, fair manner. You and I have had some correspondence about the concerns of parole officers under the existing legislation. Can you make any comments as to what we might do regarding concerns that I suspect some of them may have about these proposals?

Ms. Hansen: Yes, I can. During the last four years it has become obvious to me that police forces find it infinitely easier to live with this kind of legislation than people who have been trained in social sciences, sociology, criminology, psychology,

[Translation]

shown that it can live with Part IV, with the exemptions provided.

Mrs. Hervieux-Payette: Thank you.

The Vice-Chairman: Thank you, Mrs. Payette.

Mr. Kilgour.

Mr. Kilgour: May I speak in English?

The Vice-Chairman: Of course.

M. Kilgour: Merci beaucoup d'être venue témoigner. Préférez-vous madame ou mademoiselle?

Mme Hansen: Je préfère ni l'un ni l'autre.

M. Kilgour: Chacun vous nomme différemment, et je voudrais savoir comment vous appeler.

Mme Hansen: Appelez-moi donc Inger.

M. Kilgour: Je n'ai pas assisté non plus—comme vous, n'est-ce pas—à la séance où ont comparu les chefs de police. Que pensez-vous des préoccupations dont ils nous ont fait part à la dernière séance?

Mme Hansen: Cela m'inquiète de savoir que les chefs de police n'acceptent pas que le commissaire ait accès à ces renseignements. Je ne leur ai pas parlé, et je ne suis pas certaine s'ils ont tenu compte de la distinction qu'il y a entre donner accès aux renseignements au commissaire, qui est l'intermédiaire de confiance, et l'individu même. Leurs craintes sont peut-être exagérées, parce qu'ils croient que le commissaire pourrait et voudrait divulguer les renseignements de son propre chef.

M. Kilgour: Très bien. Avant que je ne l'oublie, seriez-vous prête à écrire en termes quasi-législatifs les modifications à cet article dont vous avez discuté avec M. Baker? Cela nous serait très utile...

Mme Hansen: Je regrette, je n'en ai pas la compétence; je ne suis pas rédacteur de lois.

M. Kilgour: Très bien. Si j'ai bien compris, vous ne voulez pas que les gens soient assujettis à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Par quoi remplaceriez-vous cette loi à l'annexe II, article 57?

Mme Hansen: Je préférerais qu'on utilise le libellé de la Loi sur le vérificateur général, qui déclare le vérificateur général comme employeur distinct, et dont le personnel peut tout de même jouir de certains avantages accordés aux fonctionnaires. Vous me pardonnerez...

M. Kilgour: Vous comprenez sans doute mieux que nous qu'il s'agit ici de faire l'équilibre entre le droit à la vie privée et les intérêts des fonctionnaires, d'une façon juste et raisonnable. Nous avons d'ailleurs échangé de la correspondance au sujet des préoccupations des agents de libération conditionnelle à l'égard de la loi actuelle. Avez-vous des solutions à nous proposer concernant ces préoccupations?

Mme Hansen: Oui, en effet. Au cours des quatre dernières années, il est devenu plus évident que les corps de police s'adaptent beaucoup plus facilement à ce genre de lois que les spécialistes des sciences sociales, de la sociologie, de la crimi-

[Texte]

psychiatry and medicine and those who make assessments of people for purposes of government grants. They are all deeply concerned about this type of legislation, partly because it has caught them by surprise, partly because of its necessary retroactive effect by that I means that it catches information already written before the act came into force. These people, I find, are not sufficiently informed of their other rights in law. They do not always seem to know, or have not been well informed about qualified privilege. More than anything else, I think, those groups will have to learn to write reports different from what they have done before and again I have to compare it with the police officer's report. A police officer will not give you conclusions. A police officer will say at such and such a time I saw such and such etc. The social scientist will give a professional opinion because that is what he has been trained to do, both academically and in practice. Hence they are far more worried about this legislation because they do not know where they stand and they are deeply concerned of the repercussions. I think it would be very much worth while if those departments that have those types of people writing judgements within their professional capacities, established seminars to teach people maybe to write reports that leave the reader to come to the conclusion. In other words, learn to write reports that substantiate what you have said.

• 2055

Mr. Kilgour: Okay. You mentioned the reactive feature of this. Do you think that we are going too far, in the interests of disclosure, by not having a retroactive provision, or a more effective one?

Ms. Hansen: I think it is impossible to make a cutoff date because, in fairness, if the information is being used in privacy, to make decisions about the individual, then surely that individual is entitled to see it. In my experience with the Canadian Correction Service, I had admissions made to me; we have lots of information that we do not use; we are uncertain about its reliability; we have never used it but it is on file. I said, "Why do you not get rid of it?" When you have a closed system everything goes on file because that can be delegated way down in the bureaucracy, but the decision not to keep something has to be made at a fairly high level. As a consequence, in a closed system everything goes on file; it is just collected because it exists. That is part of the reason for the fear.

Mr. Kilgour: In your view—and I am sure you have read it all carefully, obviously you have—are we putting anybody unreasonably at risk, a parole officer, a policeman, or some other public official, in your view, if we enact it the way it is here?

Ms. Hansen: I think I have to introduce my comment by saying that I have worked for a long time in the criminal law field, both as counsel and in the penitentiary service. The fear and the risk are inherent in the job. Needless to say, that some people, if faced with another person's opinion in black and white, might react violently. I think precautions can be taken

[Traduction]

nologie, de la psychologie, de la psychiatrie et de la médecine, ainsi que les préposés à l'évaluation des demandes de subventions du gouvernement. Une loi comme celle-là les inquiète tous profondément dans la mesure où, d'une part, elle les a pris au dépourvu et où, d'autre part, son effet est nécessairement rétroactif; je veux dire par là qu'elle s'applique à l'information rédigée avant même que la loi entre en vigueur. Je trouve que ces gens-là ne sont pas suffisamment informés de leurs autres droits. Ils semblent ignorer que le privilège n'est pas absolu, ou bien on ne les en a pas informés. Surtout, je crois, ces groupes doivent rédiger des rapports différents des précédents et je dois encore comparer cela au rapport de l'agent de police. Un agent de police ne vous donne pas de conclusion. Un agent de police affirme qu'à tel et tel moment, il a vu telle et telle chose, et cætera. Un chercheur en sciences sociales donne un avis professionnel parce qu'il a été formé pour cela, aussi bien en théorie qu'en pratique. Voilà pourquoi cette loi les inquiète beaucoup plus, car ils ne savent pas à quoi s'en tenir et ils redoutent profondément les répercussions. Il serait très utile que les ministères où travaillent des gens habitués à rédiger des jugements qu'exige leur profession, organisent des séminaires où l'on apprendrait à rédiger des rapports permettant au lecteur de tirer lui-même ses conclusions. Autrement dit, apprendre à rédiger des rapports qui prouvent ce qu'on avance.

M. Kilgour: Bien. Vous avez fait allusion au caractère rétroactif de cette loi. Pensez-vous que, par souci d'information, nous allions trop loin en ne prévoyant pas de disposition rétroactive, ou du moins une disposition plus efficace?

Mme Hansen: Je crois qu'il est impossible d'imposer une date limite, car, en toute honnêteté, si les renseignements sont utilisés confidentiellement pour prendre une décision sur quelqu'un, il faut permettre à l'intéressé d'en prendre connaissance. Lorsque je travaillais pour le service correctionnel canadien, des aveux m'ont été faits; nous recueillons une foule de renseignements que nous n'utilisons pas; nous ne sommes pas sûrs de pouvoir nous y fier; nous ne les avons jamais utilisés, mais ils sont dans les dossiers. J'ai demandé pourquoi on ne les supprimait pas. Dans un système clos, tout va dans les dossiers, car les décisions peuvent être prises au bas de la hiérarchie administrative, tandis que c'est à un niveau assez élevé qu'on décide de ne pas garder quelque chose. Par conséquent, dans un système clos, tout va dans les dossiers; on recueille cela simplement parce que c'est là. C'est ce qui explique en partie les craintes.

M. Kilgour: Je suis sûr que vous avez lu tout cela attentivement, c'est évident, et, à votre avis, si nous adoptons ce texte comme il est, pensez-vous que nous exposons inutilement quelqu'un un agent chargé des libérations conditionnelles, un policier, ou n'importe quel autre fonctionnaire?

Mme Hansen: Je dois commencer par vous répondre que j'ai travaillé pendant très longtemps dans le domaine du droit pénal, à la fois comme avocat-conseil et au service pénitentiaire. Le risque et la peur sont inhérents à ce travail. Inutile de dire que certains peuvent réagir violemment en voyant écrite noir sur blanc l'opinion de quelqu'un d'autre. On peut

[Text]

against that, but the risk is there whether we have this legislation or not; I do not think it is substantially increased by this. As a matter of fact, I think and I have heard some classification officers say, and I applaud their view, "finally we can be honest with the inmates and tell it to them as it is". I now use this as a tool; but you do not change everybody like that overnight, and I can understand their fears.

Mr. Kilgour: You are saying that the classification officer should have less fear from this proposal than they do at the present.

Ms. Hansen: No, I am merely saying that I do not think the risk is materially increased.

Mr. Kilgour: Sorry.

Ms. Hansen: It is increased.

Mr. Kilgour: It is increased.

Ms. Hansen: In some cases.

Mr. Kilgour: What do I say to my parole officer constituent. I think one parole officer said that he had a brick thrown through his window not very long ago. A lot of parole officers—in fact, I think I may have written this to you—are very concerned. Let me give you the example that I seem to use all the time about the wife who comes in and says: "Do not let my husband out on parole, whatever you do." Then a month later he finds out that his wife does not want him out on parole. Unless we have a prospective feature to it, are we not exposing people like the wife to potential violence?

• 2100

Ms. Hansen: We are and that is, I assume, why the provision is in the act. But the kind of danger you foresee is risked already.

Mr. Kilgour: You are referring to provisions. Which one are you talking about?

Ms. Hansen: Anything told in confidence. And there is also a general provision to do with something that might cause harm. Penitentiary officials are constantly faced with having to make a decision as to which one to protect—the inmate's family member or the inmate—from knowledge of what might cause a disruption or might cause violence. It is a very hard decision to make. And it is very easy for the rest of us to sit and say if the inmate's wife has a lover while he is serving 10 years, that is human and natural; the man is not in a natural environment and neither is the woman. One must be understanding of both parties. The hard decision will have to be made by the department. But there is no easy answer. It varies; it is a subjective situation.

Mr. Kilgour: But you really have to be extremely careful.

Ms. Hansen: Yes.

Mr. Kilgour: In your vast experience, do you think we are coming down in a proper balance for all of these factors with the way this is worded now?

[Translation]

prendre des précautions contre cela, mais que cette loi existe ou non, le risque est là; je ne crois pas qu'il devienne plus fort à cause de cela. En fait, j'ai entendu des agents chargés de la reclassification déclarer que, finalement, ils peuvent honnêtement dire aux détenus les choses comme elles sont, et je me réjouis de cette opinion. Je me sers de cela, mais on ne change pas les gens du jour au lendemain, et je comprends qu'ils aient peur.

M. Kilgour: Selon vous, les agents chargés de la classification devraient moins redouter ce projet de loi que ce qui existe à présent.

Mme Hansen: Non, j'affirme simplement que le risque ne me paraît pas considérablement accru.

M. Kilgour: Excusez-moi.

Mme Hansen: Il est supérieur.

M. Kilgour: Il est supérieur.

Mme Hansen: Dans certains cas.

M. Kilgour: Que dois-je dire à l'agent des libérations conditionnelles qui se trouve dans ma circonscription? L'un d'entre eux rapportait qu'on a récemment jeté une brique contre sa fenêtre. Nombreux sont les agents responsables des libérations conditionnelles qui ont peur—et je crois vous l'avoir écrit. Permettez-moi de vous citer un exemple sur lequel je reviens toujours, celui d'une femme qui vient vous trouver en vous disant: «Quoi que vous fassiez, n'accordez pas à mon mari une libération conditionnelle.» Un mois plus tard, l'intéressé découvre que sa femme ne veut pas qu'on lui accorde une libération conditionnelle. Faute de penser à l'avenir, n'exposons-nous pas des gens comme cette femme à une violence éventuelle?

Mme Hansen: Effectivement, et c'est la raison pour laquelle, je suppose, cette disposition se trouve dans la loi. Mais le danger que vous entrevoyez existe déjà.

M. Kilgour: A quelle disposition faites-vous allusion?

Mme Hansen: A tout ce qui est dit sous le sceau du secret. Il existe également une disposition générale concernant ce qui peut être préjudiciable. Les agents du service pénitentiaire doivent constamment se demander qui, le détenu ou les membres de sa famille, ils doivent tenir dans l'ignorance d'un fait risquant d'avoir un effet perturbateur ou d'entraîner un acte violent. C'est une décision très difficile à prendre. Pour nous, il est très facile de dire que c'est humain et naturel qu'une femme dont le mari est emprisonné pour 10 ans ait un amant; cet homme, pas plus que sa femme, ne vit dans un milieu naturel. Il faut comprendre le point de vue des deux camps. C'est au ministère de prendre cette décision difficile. Mais il n'y a pas de réponse simple. Cela varie; c'est une situation subjective.

M. Kilgour: Oui, mais il faut faire très attention.

Mme Hansen: Oui.

M. Kilgour: Comme vous avez beaucoup d'expérience, pensez-vous que le texte actuel mène à un équilibre satisfaisant de tous ces facteurs?

[Texte]

Ms. Hansen: I think a good attempt has been made to balance the interests. There is sufficient scope to attempt.

Mr. Kilgour: Thank you very much.

The Vice-Chairman: Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mrs. Hansen, under Schedule II Clause 22. (1) which is one of the exemption clauses for law enforcement and investigation, it says that:

22. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any personal information requested under subsection 12 (1)

if that information

(a) ... was obtained or prepared by any government institution or part of a government institution that is an investigative body specified in the regulations in the course of investigations pertaining to ...

I am going to Schedule II, Clause 22. (1)(a)(ii) now:

(ii) the enforcement of any law of Canada or a province.

Now I will not ask you if you think that that is a reasonable exemption. And I put to you situations where you could have for instance, when it says "the enforcement of any law of Canada" the investigation could relate to the enforcement of the Broadcasting Act, the Fisheries Act, Aeronautics Act, many acts which are involved in the granting of licences or the cancelling of licences, whether it is a fisheries licence, a broadcasting licence, and so on.

Now, what about situations where the licences are refused, licences are cancelled, and the individual concerned is attempting to find out the basis on which that is done and this Schedule II, Clause 22, is used as a basis for refusing to disclose the information because the information was obtained by a "government institution" in "the enforcement of any law of Canada ...".

I, personally, can see the justification for that law where it relates to the detection, prevention or suppression of crime, but I cannot really see its need with respect to "the enforcement of any law of Canada or a province". To me that is a very wide area of exemption. How do you think you would deal with that kind of problem?

I can give other examples, some of which I am very interested in such as gun control under the Criminal Code. Licences and permits can be refused and cancelled, some on the basis not of criminal activity but upon—and I think rightly so if there is good reason for it—let us say confinement to a mental institution, and so on. But under this clause, although that is the Criminal Code, that information could be refused.

• 2105

There is also the Immigration Act, the Citizenship Act, any law of Canada. What is your assessment of that type of wide exemption giving the government agency the right to refuse the information to the individual who may need it to determine on what basis he is being treated?

Ms. Hansen: I share some of your concern, Mr. Allmand. I would like to try to clarify something. I think the clause is

[Traduction]

Mme Hansen: Je crois qu'on s'est louablement efforcé d'équilibrer les intérêts. L'effort est suffisamment important.

M. Kilgour: Oui. Merci beaucoup.

Le vice-président: Monsieur Allmand.

M. Allmand: Madame Hansen, l'article 22. (1) de l'annexe II, qui concerne les exceptions à l'application de la loi et aux enquêtes, dit ceci:

22. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12 (1)

si ces renseignements

a) ... ont été obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par la subdivision de l'institution qui constitue un organisme d'enquête déterminé par règlement, au cours d'enquêtes consistant:

Et je passe maintenant à l'article 22. (1)a)(ii) de l'annexe II:

(ii) faire respecter les lois fédérales ou provinciales;

Je n'insisterai pas, si vous pensez que l'exception est justifiée. Je vous soumets des cas où s'agissant, par exemple, de «faire respecter les lois fédérales», l'enquête pourrait être liée à l'application de la Loi sur la radiodiffusion, la Loi sur les pêcheries, la Loi sur l'aéronautique, ou bien des lois régissant l'attribution ou l'annulation de permis, que ce soit des permis de pêche, des permis de retransmission, ou autres.

Qu'advient-il du cas où lorsqu'un permis est refusé ou annulé, l'intéressé cherche à en connaître la raison? On invoque l'article 22 de l'annexe II pour expliquer le refus de communiquer ces renseignements, puisqu'ils ont été obtenus par une «institution fédérale» pour «faire respecter les lois fédérales ...»

Personnellement, j'estime que cette loi se justifie quand il s'agit de la détection, la prévention ou l'élimination de la criminalité. Mais je n'en vois pas l'utilité quand il s'agit de «faire respecter les lois fédérales ou provinciales». Ce champ d'exception me paraît très vaste. Comment résoudre-vous un problème de ce genre?

Je peux citer d'autres exemples, dont certains m'intéressent beaucoup, comme le contrôle des armes à feu, qui relève du Code criminel. On peut refuser ou annuler un permis, non pas en raison d'activités criminelles, mais, par exemple, à cause d'un séjour dans un asile, par exemple, ce qui me paraît normal, si c'est vraiment fondé. Mais, bien que ce soit dans le Code criminel, on pourrait refuser de communiquer ces renseignements à cause de cet article.

Il y a également la Loi sur l'immigration, la Loi sur la citoyenneté, toute loi fédérale. Que pensez-vous d'une exemption générale de ce genre qui accorde à un organisme gouvernemental le droit de refuser des renseignements à un individu qui en aurait besoin pour voir sur quoi on se fonde pour le traiter de telle ou telle façon?

Mme Hansen: Je partage votre inquiétude, monsieur Allmand. J'aimerais essayer de préciser quelque chose. Je crois

[Text]

limited in that it is information that was obtained or prepared by an investigative body specified in the regulations. I am assuming that the number of investigative bodies would be extremely limited—the RCMP, the military police and certain other police forces and perhaps someone in the Immigration Department—I am not certain.

Mr. Allmand: I apologize for interrupting, but Clause 16. (1)(a) reads:

(a) information obtained or prepared by any government institution or part of a government institution that is an investigative body specified in the regulations . . .

The second part relates to an investigative body such as the RCMP, but the first part says, "information obtained or prepared by any government institution". Then it goes on:

. . . pertaining to

(ii) the enforcement of any law of Canada or a province;

I could understand the second part you referred to, where it is a special investigative body subject to some limiting words. It just appears to me . . . Perhaps I have caught you by surprise. I would think . . .

Ms. Hansen: You did. I am sorry . . .

Mr. Allmand: . . . that this would require perhaps some more examination by you and the commission to see exactly what the implications of that are. You have been a Privacy Commissioner for three years now, I guess.

Ms. Hansen: Perhaps, Mr. Allmand, I should explain to you that in the past I have read that to mean that "any government institution . . . that is an investigative body," or "a part of a government institution that is an investigative body". In other words, I have seen "that is an investigative body" as qualifying both. Perhaps I am wrong and perhaps the draftsman should be asked instead, but that has been my interpretation.

Mr. Allmand: I see.

The Vice-Chairman: This is suggesting it is not either/or; it is one or the other, and it applies to both.

Ms. Hansen: Yes, that either the whole of the government institution is an investigative body, or in another case, a portion of the government. For instance, . . .

Mr. Robinson (Burnaby): But, Mr. Chairman, I think the French version would tend to support Ms. Hansen's interpretation of that. I think it is read together;

. . . prepared by any government institution or part of a government institution that is an investigative body . . .

because in the French version it is:

. . . une institution fédérale, ou par la subdivision de l'institution qui constitue . . .

[Translation]

que la portée de l'article se limite aux renseignements obtenus ou préparés par un organisme d'enquête déterminé par règlement. Je présume que le nombre d'organismes d'enquête est extrêmement limité: la Gendarmerie royale du Canada, la police militaire et certaines forces policières, et peut-être quelqu'un au ministère de l'Immigration . . . je n'en suis pas certaine.

M. Allmand: Je m'excuse de vous interrompre, mais il est dit à l'article 16. (1)a):

a) des renseignements qui ont été obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par la subdivision de l'institution qui constitue un organisme d'enquête déterminé par règlement . . .

La deuxième partie de l'article porte sur les organismes d'enquête tels que la Gendarmerie royale du Canada, mais en première partie, il est dit: «des renseignements qui ont été obtenus ou préparés par une institution fédérale». Ensuite, il est dit:

. . . au cours d'enquêtes consistant à

(ii) faire respecter les lois fédérales ou provinciales;

Je peux comprendre les raisons de la deuxième partie dont vous avez parlé, lorsqu'il s'agit d'organismes d'enquête spéciaux, assujettis à un texte précis. Il me semble . . . Peut-être vous ai-je prise par surprise. Je crois . . .

Mme Hansen: Vous l'avez fait. Excusez-moi . . .

M. Allmand: . . . qu'il faudrait peut-être que vous et la commission étudiez cet aspect un peu plus, afin de voir exactement quelles en sont les répercussions. Vous êtes commissaire à la protection de la vie privée depuis trois ans maintenant, je crois.

Mme Hansen: Je devrais peut-être vous expliquer, monsieur Allmand, que par le passé, j'avais toujours pensé que cela signifiait: «une institution fédérale . . . qui constitue un organisme d'enquête déterminé» ou «la subdivision de l'institution qui constitue un organisme d'enquête déterminé». En d'autres termes, j'avais pensé que «qui constitue un organisme d'enquête déterminé» visait les deux cas. J'ai peut-être fait erreur, et c'est peut-être au rédacteur qu'il faudrait poser la question, mais c'était là mon interprétation.

M. Allmand: Je vois.

Le vice-président: Vous voulez dire que c'est l'un ou l'autre et que les deux sont visés.

Mme Hansen: Oui, soit que l'institution fédérale constitue un organisme d'enquête ou, dans l'autre cas, une subdivision de l'institution. Par exemple, . . .

M. Robinson (Burnaby): Mais, monsieur le président, je crois que le texte français appuie l'interprétation de Mme Hansen. Je crois qu'il faut lire les deux ensembles;

. . . prepared by any government institution or part of a government institution that is an investigative body . . .

car, dans la version française, il est dit:

. . . une institution fédérale, ou par la subdivision de l'institution qui constitue . . .

[Texte]

and so on.

Mr. Allmand: I see. Well, let us say that is the case and I will look at this again. However, even if it is the RCMP, sometimes the RCMP is asked by departments of government to conduct investigations with respect to laws which are not criminal-type laws, but may be laws that have serious consequence for the individual, such as the granting of licences, the cancelling of licences and so on, very important for their livelihood. Even there, if it is not a criminal-type law, I would like to have your opinion as to whether you think that exemption is too broad; what is your experience so far in trying to get that kind of information for individuals, or have you had any?

Ms. Hansen: In some government departments, I have been troubled by their using that too widely and too broadly to hold back information that is totally innocuous. I do not know what the remedy is because I do believe that investigatory material, obtained and prepared by an investigatory body, ought to be available for exemption. But that is the one clause in privacy—there is a similar one—which troubles me because I think it has been used to cast too wide a net.

• 2110

Mr. Allmand: I have just one other short question, Mr. Chairman. In Clause 30.(1)(f), the Privacy Commissioner shall receive and investigate complaints:

from individuals who have been required to pay a fee that they consider inappropriate;

I wanted to ask you how you would interpret the application of that subclause. To what extent do you believe that fees can be a deterrent to using this system we are establishing?

Ms. Hansen: I think we are at a time when governments are trying to save money. Occasionally an individual will ask for copies or translations he does not actually need. Perhaps I should mention to you an example of a translation which, in terms of the government's over-all budget, is perhaps not much, but which will cost \$35,000 to provide access in the other official language. The department involved was extremely concerned about it, and I can foresee situations where a person would demand access or copies he does not need. I think the ability to complain about it is a safety valve.

Mr. Allmand: Would you have guidelines on which you would determine whether the fee is appropriate or not?

Ms. Hansen: Under Part IV no fee is required for anything, so I have no experience upon which I can base it.

Mr. Allmand: I see. But under this bill there will be a possibility, I suppose, of people proceeding... We discussed with previous witnesses the difficulty in applying similar fee structures to commercial operations such as the press, retail credit agencies, research companies and so on as are applied to private individuals for whatever reason. Anyway, I would be interested in the guidelines that you would use, as the Privacy

[Traduction]

et cetera.

M. Allmand: Je vois. Disons qu'il en est ainsi, et je vais réexaminer la question. Toutefois, même s'il s'agit de la Gendarmerie royale du Canada, il arrive que des ministères du gouvernement demandent à cet organisme d'effectuer des enquêtes dans le cas de lois qui ne relèvent pas du droit criminel, mais qui peuvent néanmoins avoir des conséquences graves pour l'individu, telles que l'octroi de permis, l'annulation de permis, et cetera, très importants pour leur gagne-pain. Même là, s'il ne s'agit pas d'une loi relevant du droit criminel, j'aimerais savoir si vous pensez que l'exemption est trop vaste; quelle a été votre expérience, jusqu'à présent, lorsque vous avez tenté d'obtenir ce genre de renseignements au nom d'individus? Cela vous est-il arrivé?

Mme Hansen: Dans certains ministères, j'ai éprouvé des difficultés, parce qu'ils interprétaient ces dispositions d'une façon trop large et trop vague, afin de ne pas communiquer des renseignements qui étaient inoffensifs. Je ne sais quel est le remède, parce que je crois que tout ce qui est obtenu à la suite d'une enquête, obtenu et préparé par un organisme d'enquête, devrait être éventuellement exempté. Mais c'est là l'article concernant la vie privée—il y en a un autre semblable—qui me trouble, car je crois qu'on s'en est servi pour jeter un filet beaucoup trop large.

M. Allmand: Une dernière question, monsieur le président. A l'alinéa 30(1)f), le commissaire à la protection de la vie privée reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes:

déposées par des individus qui considèrent comme contre-indiqué le versement exigé en vertu des règlements;

J'aimerais savoir comment serait interprété cet alinéa. Dans quelle mesure les montants à verser décourageraient-ils les gens?

Mme Hansen: Nous sommes à une époque où les gouvernements essaient d'économiser. A l'occasion, une personne voudra des exemplaires ou des traductions dont il n'a pas vraiment besoin. Peut-être devrais-je vous donner l'exemple d'une traduction dans l'autre langue officielle qui, dans le cadre du budget global du gouvernement, n'a pas coûté très cher, mais qui a tout de même coûté \$35,000. Le ministère impliqué en fut fort inquiet et je prévois des situations où une personne pourrait exiger des documents ou l'accès à des documents dont elle n'a pas besoin. Je crois que cette possibilité de se plaindre servirait d'exutoire.

M. Allmand: Auriez-vous des directives à proposer pour savoir si le montant est approprié ou non?

Mme Hansen: En vertu de la partie IV, on n'exige aucun montant pour quoi que ce soit, et je n'ai donc pas d'expérience qui puisse me servir.

M. Allmand: Je comprends. En vertu de ce bill, cependant, il serait tout de même possible, me semble-t-il, que des gens... Nous avons discuté avec d'autres témoins quelles pourraient être les difficultés d'application pour le versement de ces frais par des organismes commerciaux tels que la presse, les organismes de crédit à la consommation, les sociétés de recherche, et ainsi de suite, sans parler des personnes privées, pour

[Text]

Commissioner, in determining what fees are inappropriate or not.

Ms. Hansen: I would think that if there is evidence of bad faith—for instance, if an individual, having had access and received copies, repeatedly asks for copies of the same thing—it would be appropriate to charge the person.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Allmand.

M. Marceau: Merci, monsieur le président.

J'ai deux courtes questions, madame Hansen. J'ai demandé à l'Association canadienne des chefs de police si pour eux, l'intérêt privé et l'intérêt public étaient aussi importants l'un que l'autre. Dans leur mémoire, ils semblaient donner la priorité à l'intérêt public et je n'étais pas tout à fait d'accord avec eux. Dans une situation comme celle dont nous discutons aujourd'hui, lequel est le plus important, selon vous, l'intérêt de l'individu ou l'intérêt public? Est-ce qu'on peut poser un principe général ou si cela dépend des cas?

• 2115

Mme Hansen: A mon avis, on a besoin d'une équivalence et quand il s'agit de la protection à la vie privée, c'est d'une très très grande importance à moins que ce soit un danger pour les autres citoyens ou pour la société en général. Pour ma part, je pense que la vie privée est très importante particulièrement en Amérique. Comme vous le savez, en Suède, les règlements concernant la vie privée, les dossiers des individus sont beaucoup plus ouverts qu'ici. Mais, à mon avis, notre culture supporte d'autres idées.

M. Marceau: Est-ce que vous iriez jusqu'à dire que, comme le dit le projet de loi, l'accès à l'information est quand même une obligation que doit prouver le gouvernement? Autrement dit, l'information en soi est confidentielle et il appartient au gouvernement de prouver qu'il a besoin de cette information-là, qu'elle lui est essentielle et qu'on ne doit pas laisser supporter par l'individu l'obligation de dire: bien, c'est à moi de prouver comme individu que je ne dois pas donner cette information-là; autrement dit, que le fardeau de la preuve doit être du côté du gouvernement.

Mme Hansen: C'est une bonne idée. Et, pendant l'étude sur la NAS, j'ai proposé des choses au ministre à ce sujet. Et à mon avis, généralement, la personne qui demande des renseignements doit expliquer pourquoi, combien de temps elle peut les garder, avec qui elle peut les échanger ou les transmettre et quelles sortes de sécurité et de confidentialité elle peut vous donner. Je pense que ces principes doivent être établis dans la société, le secteur privé et aussi le gouvernement.

M. Marceau: Est-ce que vous faites une exception dans le cas, par exemple, des policiers qui ont à faire face à la mafia, qui ont à faire face à des cas exceptionnels? Devraient-ils avoir un accès plus grand à l'information parce qu'ils ont à faire face à des cas un peu particuliers? Vous venez de parler des principes généraux, est-ce que vous acceptez quand même que les forces policières puissent utiliser de l'information d'une façon plus considérable dans des cas particuliers, lorsqu'ils ont

[Translation]

quelque raison que ce soit. De toute façon, j'aimerais bien savoir quels principes vous utilisez, à titre de commissaire à la protection de la vie privée, lorsqu'il s'agit de décider si ces versements sont appropriés ou non.

Mme Hansen: Si l'on voit qu'il y a mauvaise foi manifeste, par exemple, si une personne ayant eu accès à des dossiers et en ayant obtenu des exemplaires redemande ensuite des copies de tous ces documents—ce serait approprié.

Le vice-président: Merci, monsieur Allmand.

Mr. Marceau: Thank you, Mr. Chairman.

I have two brief questions, Mrs. Hansen. I asked the Canadian Association of Chiefs of Police if, in their opinion, individual rights and the rights of society as a whole were both as important as one another. In their brief, they seemed to give preference or priority to the public interest and I was not quite in agreement with them. In a situation such as the one we are discussing today, which, in your opinion, is most important: individual rights or the rights of the general public? Can this be postulated as a general principle or does it depend on each and every case?

Ms. Hansen: In my view, there must be some equivalent; and this is extremely important with respect to privacy of information unless it may constitute a risk for other citizens and for society in general. Personally, I think privacy of information is extremely important, particularly in America. As you no doubt know, the regulations concerning privacy of information and personal records is much more lax in Sweden than it is here but then we are two separate cultures.

Mr. Marceau: Would you go as far as the terms of the bill in that the onus is one the government to prove there should be no access to information? In other words, the information is confidential per se, and it is up to the government to prove that it needs such information, that it is essential. The onus should not be on the individual to prove that he should not provide such information; in other words, the burden of proof should be on the government.

Ms. Hansen: That is an excellent idea. During the study of the NAS, I sent some proposals to the minister in this regard. In my opinion, generally, a person requesting information must explain why, how long the file may be kept, to whom it may be transmitted or with whom the information could be exchanged, and explain also what security or confidentiality measures are to be used. These principles should be established in all sectors of society as well as with the government.

Mr. Marceau: Would you exempt, for instance, policemen who are working against the Mafia, or who may have to deal with exceptional cases? Should they have greater access to some information in very special cases? Spoken of general principles, do you agree nevertheless that the police forces should have greater access to information in specific cases when they are dealing with the Mafia, or with criminals? Do you make any distinction in such cases, or do you consider that

[Texte]

affaire à la mafia, ils ont à faire face à des criminels? Est-ce que vous faites des distinctions pour ceux qui ont accès à l'information ou si vous considérez que la vie privée passe par-dessus tout cela? Y a-t-il des cas exceptionnels dont peut se prévaloir le gouvernement dans des situations particulières?

Mme Hansen: Non, à mon avis, les policiers doivent toujours accepter les lois et traiter les citoyens également. Le soupçon n'est pas, à mon avis, une excuse pour changer la loi. En même temps, je comprends qu'il y ait des cas où on a besoin de faire des investigations, mais il y a des méthodes dans la loi pour le faire.

M. Marceau: Ma dernière question, considérez-vous que cette loi-là est une bonne loi par rapport aux lois des autres pays que vous connaissez ou dont vous avez l'expérience? Considérez-vous que cette loi-là est acceptable ou si des changements devraient y être apportés pour la rendre encore plus raisonnable et plus acceptable vis-à-vis l'ensemble de la population, considérant l'expérience que vous avez et les lois de d'autres pays que vous connaissez?

• 2120

Mme Hansen: Acceptant que la loi s'applique seulement au gouvernement, à mon avis, cette loi, si acceptée par le Parlement, est aussi bonne que la loi de la Suède, du Danemark et de la Norvège. Oui.

M. Marceau: Merci, madame.

Le vice-président: Merci, monsieur Marceau. Il nous reste deux interrogateurs: M. Robinson et M. Kilgour. Monsieur Robinson, vous êtes le prochain.

Mr. Robinson (Burnaby): Mrs. Hansen, I assume that you would agree with the suggestion that the job of the privacy commissioner, particularly in the early years of dealing with this legislation, is going to be at least a full-time job.

Ms. Hansen: Yes.

The Vice-Chairman: Probably the understatement of the evening.

Mr. Robinson (Burnaby): You have also talked about the need possibly for a deputy if the privacy commissioner is to engage in some of the educative and promotional work that is required. In light of that, I would assume, in your view, that the provision contained in Clause 56 of this bill, whereby the privacy commissioner might also be the information commissioner would be too onerous a responsibility.

Ms. Hansen: I was trying to deal with that. I can see the advantage of one commissioner and I can see the advantage of two; and I can particularly see the advantage of having two commissioners who understand and get along with each other. The point I was trying to make is this. If there is only one commissioner, then a deputy or provision for the appointment of deputies becomes an absolute necessity.

[Traduction]

privacy of information should be paramount? Are there any exceptional cases which might justify the government's action in specific situations?

Ms. Hansen: No, policemen should conform to the laws, and treat all citizens equally. Suspicion in my view is no reason to change the law. By the same token, I understand that there are cases where inquiries must be made, and there are means within the law to do so.

Mr. Marceau: This will be my last question. Do you consider this a good bill, compared to the bills of other countries that you know about, or with which you have experience? Do you feel that it is now acceptable, or do you see any changes which could make it even more reasonable or more acceptable to the population as a whole, in relation to your experience or your knowledge of the laws of other countries?

Ms. Hansen: Accepting the fact that the legislation applies only to government, in my mind, that legislation, if it is passed by Parliament, is as good as the legislation in Sweden, Denmark and Norway. Yes.

Mr. Marceau: Thank you, Madam.

The Vice-Chairman: Mr. Marceau. We have two questions left. Mr. Robinson and Mr. Kilgour. Mr. Robinson, you are next.

M. Robinson (Burnaby): Madame Hansen, je présume que vous seriez d'accord avec cette proposition voulant que le travail du Commissaire à la protection de la vie privée, surtout dans les premières années où il sera question de cette loi, sera un travail à temps plein.

Mme Hansen: Oui.

Le vice-président: Comme euphémisme, c'est choisi!

M. Robinson (Burnaby): Vous avez dit aussi qu'il faudrait peut-être prévoir un adjoint au Commissaire à la protection de la vie privée si ce dernier veut entreprendre une partie du travail d'éducation et de promotion nécessaires. À la lumière de ces faits et d'après vous, j'imagine que cette disposition qui se trouve à l'article 56 du bill, portant que le Commissaire à la protection de la vie privée pourrait éventuellement aussi être commissaire à l'information, lui donnerait beaucoup trop de responsabilités pour une seule personne.

Mme Hansen: J'essayais justement d'en parler. Je vois quel avantage il peut y avoir à ce qu'une seule et même personne cumule les deux fonctions, mais je vois aussi l'avantage d'avoir deux personnes pour les deux fonctions, surtout si les deux commissaires réussissent à bien s'entendre et à travailler ensemble. Voici où je voulais en venir. S'il n'y a qu'un seul commissaire, il devient alors indispensable de prévoir une disposition concernant la nomination d'un adjoint.

[Text]

Mr. Robinson (Burnaby): But presumably since you have agreed that the job of privacy commissioner itself would be a full-time job, to take on . . .

Ms. Hansen: With no deputy, yes, it would.

Mr. Robinson (Burnaby): . . . to take on in addition to that the responsibilities of information commissioner, with all they entail in terms of access to information, would surely be excessive.

Ms. Hansen: Unless there are sufficient provisions for deputy, yes.

Mr. Robinson (Burnaby): I see.

Ms. Hansen: If only one commissioner were appointed, that commissioner would have to limit his involvement in the day-to-day workings and would have to assign much of the work. At the moment, I am involved in every case at the beginning and at the end; I write my own annual report, my own speeches, and I give them myself. Last year I gave some 40 speeches in addition to doing the work. Now that sort of thing could be shifted around and delegated.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes. Thank you.

One of the suggestions that has been made by some groups is that there should be some broader public accountability and public involvement in the policy making. You are aware, I think, of some of the suggestions that have been made perhaps for an independent body that would be involved in this area. Would you comment on the advisability of such a body, which in a sense would be helping to establish policy and providing a greater degree of public accountability in this important area.

Ms. Hansen: You are talking about a body of parliamentarians?

Mr. Robinson (Burnaby): Well, no, this would be an independent body, appointed by the government, to . . .

Ms. Hansen: Would it be a body that would have decision-making power or advisory power?

Mr. Robinson (Burnaby): No, it would be, essentially, as I understand the recommendation that is contained in the brief of the National Civil Liberties Association—again, National Capital Region, a body which would have some decision-making powers, but would largely be a body which would provide for an opportunity to give public input in the area. I have the association's brief in front of me and it says that they may hold hearings on certain aspects of the proposed legislation. They may deal with the whole question of trans-border data flow, which as you know is one that is increasingly becoming an area of concern; and they may assist the commissioner in drawing up directives for implementation of the act rather than just having the government handing down regulations from on high.

Ms. Hansen: I am sorry, I am not a party to that particular brief. I knew that they were recommending data commissions as exist in some countries, and those data commissions function as licencing authorities for the private sector to establish data banks. I assume that is not what you are talking about.

[Translation]

M. Robinson (Burnaby): Mais puisque vous êtes d'accord que le travail du Commissaire à la protection de la vie privée serait, en soi, un travail à temps plein, faire les deux . . .

Mme Hansen: Sans adjoint, oui, ce serait le cas.

M. Robinson (Burnaby): . . . et assumer cela, en plus des responsabilités du Commissaire à la protection de la vie privée, avec tout ce que cela entraîne en matière d'accès à l'information, ce serait certainement excessif.

Mme Hansen: A moins qu'il n'y ait des dispositions suffisantes pour la nomination d'un adjoint, oui.

M. Robinson (Burnaby): Je comprends.

Mme Hansen: S'il n'y avait qu'un commissaire, ce commissaire devrait s'en tenir à faire fonctionner les choses au jour le jour et devrait déléguer beaucoup de sa charge de travail. À l'heure actuelle, je m'occupe de chaque cas du début à la fin; je rédige mon propre rapport annuel, mes propres discours et je les prononce moi-même. L'an dernier, j'ai prononcé quelque 40 discours en plus de faire le reste de mon travail. Ce genre de choses devraient être déléguées, à l'avenir.

M. Robinson (Burnaby): Oui. Merci.

Certains des groupes comparaissant ici ont proposé que le grand public devrait être plus intimement mêlé à l'élaboration des politiques et qu'on devrait peut-être lui être davantage comptable. Je crois bien que vous connaissez certaines des propositions qui ont été faites concernant un organisme indépendant à ce niveau. Quelle serait l'opportunité, croyez-vous, de créer un tel organisme qui, dans un certain sens, aiderait à élaborer les politiques et à assurer cette responsabilité devant le public dans ce domaine important?

Mme Hansen: Il s'agirait d'un organisme de parlementaires?

M. Robinson (Burnaby): Non, il s'agirait plutôt d'un organisme indépendant nommé par le gouvernement pour . . .

Mme Hansen: Cet organisme aurait-il un pouvoir décisionnel ou consultatif?

M. Robinson (Burnaby): Si j'ai bien compris la recommandation qui se trouve dans le mémoire de l'Association nationale des libertés civiles, région de la Capitale nationale, il s'agirait d'un organisme ayant certains pouvoirs décisionnels, mais dont la plus importante fonction serait d'être l'organisme par l'entremise duquel le grand public peut se faire entendre. J'ai le mémoire de l'Association devant moi et on y dit que cet organisme pourrait tenir des audiences concernant certains aspects des projets de loi. Il pourrait notamment traiter de toute cette question de la circulation des données outre-frontière, question brûlante d'actualité, comme vous le savez; il pourrait aussi aider le commissaire à rédiger les directives concernant l'application de la loi plutôt que d'attendre que le gouvernement n'édicte les règlements du haut de sa tour d'ivoire.

Mme Hansen: Je suis désolée, je ne connais pas ce mémoire précis. Je savais qu'on recommandait la formation de commissions pour étudier les données telles qu'il en existe ailleurs, dans d'autres pays, et ces commissions sur les données accordent des permis au secteur privé pour permettre la mise sur

[Texte]

Mr. Robinson (Burnaby): No. This would be in the public domain.

• 2125

Ms. Hansen: I think initially it would not be a good idea to have an ombudsman, as the commissioner is, subject to other decision-making authorities. I think it would slow down the work. I think an advisory committee would be very useful except for this: that much of the work cannot be shared because you are dealing with highly sensitive material. But certainly a commission that would aid in enhancing public understanding of the importance particularly of privacy in the future information society is a very necessary thing. The public does not understand the need that arises to control personal information. The public is not fully informed of the impact that the computerized society will have on them. In that regard, a body such as you propose would be very useful. But I do not think it would be possible for the information commissioner or the privacy commissioner to share the most difficult portions of the work.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, just two brief final questions. I will ask them both and then perhaps Ms. Hansen can respond to them.

The first is on Schedule II Clause 8.(4) whereby if information has been disclosed to a third party, the privacy commissioner may, where he or she deems it appropriate, notify the individual to whom the information relates of the disclosure. This, of course, is after the fact, after the disclosure has been made and I would be concerned that this notification should take place beforehand so there would be an opportunity for the person involved to have some input as to whether or not there should be disclosure to third parties. That would be my first concern.

My second concern is just a brief one on Schedule II Clause 16.(2) whereby the head of a government institution may, but is not required to, indicate under Schedule II Clause 16.(1) whether personal information even exists. I am not quite clear why that provision is contained in this bill, that existence of the information is not even required to be disclosed. If you could comment in your view on the advisability of that provision as well.

Ms. Hansen: Indeed.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman.

Ms. Hansen: I am a little concerned about Schedule II Clause 8.(4). I am concerned because it deals with a section where the head of a government department may disclose in some circumstances. If one accepts that then one may also ask what can the privacy commissioner in law do but I do accept that if the first premise is accepted that the right exists, particularly if the public interest is involved, then there may be a need to disclose in an emergency where there may not be time. However, my greatest concern in this area is what can the privacy commissioner do because I do not see any remedial action.

[Traduction]

piéd de banques de données. J'imagine qu'il ne s'agit pas de cela.

M. Robinson (Burnaby): Non. Il s'agirait de données du domaine public.

Mme Hansen: A mon avis, il ne serait pas opportun qu'un protecteur du citoyen, ce qu'est le commissaire, soit comptable à d'autres instances de décisions. Je pense que cela ralentirait les choses. Un comité consultatif serait très utile sauf qu'une bonne partie du travail ne pourrait pas être répartie puisqu'il s'agit de documents très secrets. Mais, nul doute que la formation d'une commission s'impose, car elle pourrait aider le public à mieux comprendre l'importance notamment de la vie privée étant donné l'ère de la société d'information qui s'annonce. Le public ne comprend pas le besoin de protéger les renseignements d'ordre personnel. Le public est mal renseigné sur l'incidence que la société informatique aura sur lui. À cet égard, un organisme comme celui que vous proposez serait fort utile. Je ne pense pas qu'il soit possible que le commissaire à l'information ou le commissaire à la protection de la vie privée puisse partager les tâches les plus épineuses.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je voudrais poser deux brèves questions en terminant. Si M^{me} Hansen le veut bien, elle pourra y répondre.

La première a trait à l'annexe 2, article 8.(4) qui précise que si des renseignements sont divulgués à un tiers, le commissaire à la vie privée peut, s'il le juge opportun, signaler à la personne concernée que ces renseignements ont été divulgués. Bien sûr, il le fera une fois que les renseignements auront été divulgués et je préférerais que cela soit fait auparavant, pour que la personne concernée puisse avoir son mot à dire à cet égard. Voilà donc ma première préoccupation.

Deuxièmement, l'article 16.(2) de l'annexe II qui dit que le paragraphe (1) n'oblige pas le responsable d'un organisme fédéral à révéler que des renseignements personnels ont été réunis au sujet d'un particulier. On dit qu'il peut le révéler. Je me demande ce que cette disposition vient faire dans le projet de loi car on n'exige même pas que l'existence de renseignements soit révélée. Pouvez-vous me dire ce que vous pensez de ces dispositions?

Mme Hansen: En effet.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président.

Mme Hansen: L'article 8.(4) de l'annexe II me préoccupe également. On dit que le responsable d'une institution fédérale peut dans certaines circonstances révéler que des renseignements ont été donnés. Si on accepte cette disposition telle quelle, on doit se demander ce que le Commissaire à la vie privée peut faire, en vertu des dispositions de la loi. Si on accepte la première notion, à savoir que ce droit existe, surtout quand l'intérêt public est en cause, eh bien on doit reconnaître qu'il se peut qu'on doive révéler des renseignements promptement et qu'on n'ait ni le temps ni le choix. Toutefois, je me

[Text]

Mr. Robinson (Burnaby): You would restrict this to cases in which it was not possible to give the person involved an opportunity to comment beforehand.

Ms. Hansen: I would suggest that that is the way.

The other item, I forgot the clause . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Schedule II clause 16.(2) at page 59.

Ms. Hansen: I can only state that, based on my experience, it is necessary in some cases to neither confirm nor deny the existence of information for the simple reason that acknowledging that information does exist is giving information.

Mr. Robinson (Burnaby): Could you give an example of that?

Ms. Hansen: Someone may be under investigation, but there is not enough evidence to go on, so the person is under continuous investigation. If the person writes in and it is confirmed that that particular information bank does have information about the individual, then the individual will know that he or she is being followed, say, so it could hamper investigatory methods.

• 2130

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Mr. Kilgour.

Mr. Kilgour: Thank you, Mr. Chairman, are there any other sections you can refer us to that cause you mild concern and that you have not yet mentioned?

Ms. Hansen: I would have to go through my pencilled notes.

Mr. Kilgour: Okay.

Ms. Hansen: There are some instances. Yes, there is something, Mr. Kilgour, that I would like to see in there. That is, in some cases it says the department shall inform the individual that he has a right to complain; in others it does not say that. I think it would be appropriate to have that right in all cases. Also, although I am not sure that it need be in the act, based again on what people tell us, I think it would be useful if the individual were told by the department where he can find it, and perhaps even state the extent of the jurisdiction.

Mr. Kilgour: That basically is it?

Ms. Hansen: Most of my other thoughts are really not substantiated by anything.

Mr. Kilgour: Clause 29 talks about medical records and says that one is not obliged to release them if it is "contrary to the best interests of the individual." I am sure you will recall that there was a similar phrase in the Juvenile Delinquents Act, and that was one of the most Draconian sections in the act. Would you agree that it is perhaps a bit vague, or that maybe we should be a little more honest about what we are really saying there?

[Translation]

demande ce que le Commissaire à la vie privée pourrait faire dans un tel cas, car il ne semble pas exister de recours.

M. Robinson (Burnaby): Autrement dit, vous n'accepteriez cela que dans le cas où il n'est pas possible de donner à la personne concernée l'occasion de se prononcer, n'est-ce pas?

Mme Hansen: Oui, c'est ce que je proposerais.

Quand à votre deuxième question, j'ai oublié le numéro de l'article . . .

M. Robinson (Burnaby): L'article 16.(2) de l'Annexe II, page 59.

Mme Hansen: D'après mon expérience, il est nécessaire dans certains cas de refuser de confirmer ou d'infirmer l'existence de renseignements car le faire signifie révéler ces renseignements.

M. Robinson (Burnaby): Pouvez-vous me donner un exemple?

Mme Hansen: Si quelqu'un fait l'objet d'une enquête et qu'on manque de preuve, l'enquête se poursuit. Si cette personne s'enquiert et qu'on lui confirme qu'en effet on possède des renseignements sur elle, elle apprend en même temps qu'on la surveille et cela pourrait gêner la poursuite de l'enquête.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président.

Le vice-président: Monsieur Kilgour.

M. Kilgour: Merci, monsieur le président. Y a-t-il d'autres articles qui vous inquiètent et auxquels il faudrait nous attarder?

Mme Hansen: Laissez-moi consulter mes notes un instant.

M. Kilgour: D'accord.

Mme Hansen: En effet, monsieur Kilgour, je voudrais qu'on ajoute certaines choses. Dans certains cas, on dit que le ministère devra signaler à un particulier qu'il a le droit de se plaindre. Dans d'autres cas on ne le dit pas. Je pense qu'il serait opportun que ce droit existe dans tous les cas. De plus, même si je ne suis pas sûr qu'on doive le spécifier dans la loi, il serait utile que le ministère dise aux particuliers où se trouvent ces renseignements en précisant peut-être où va sa compétence.

M. Kilgour: Est-ce tout?

Mme Hansen: Pour ce qui est du reste, mes inquiétudes sont sans fondement.

M. Kilgour: A l'article 29, il est question des dossiers médicaux dont la divulgation n'est pas obligatoire à quelqu'un qui en ferait la demande dans les cas où cela «porterait préjudice à celui-ci». Je suis sûr que vous vous souvenez qu'il existait autrefois une expression semblable dans la Loi sur les jeunes délinquants et que c'était là un des articles les plus sévères de la Loi. Ne pensez-vous pas que cette expression est trop vague et que l'on devrait exprimer de façon plus directe ce que l'on veut dire ici?

[Texte]

Ms. Hansen: We have had a number of complaints about where the act says that it would adversely affect the individual. The criteria we have set up are first, we insist that the doctor have current knowledge of the patient. Secondly, I have taken the stance that when a medical report is used for non-medical purposes, as far as I am concerned, the person must be almost standing there ready to commit suicide before I would accept that it was not in a person's best interests.

In the other cases, we have achieved a reasonable solution, in that departments are now agreeing that the individual can choose his own doctor and the departments will deliver the report, without instructions, to the person's own doctor. It is our understanding from our complainants that in most cases they get it from their own doctor. There has been a tremendous switch in attitude in the medical profession in the last four years.

Mr. Kilgour: May I ask if you were consulted? Did anyone ask for your input as to what should be in here and not be in here?

Ms. Hansen: No, but I volunteered a few things that I am glad to say were accepted.

Mr. Kilgour: They were accepted. Good.

The section on complaints, Clause 30, outlines the different complaints that you are to deal with. Do they all strike you as being reasonably worded and reasonably clear? I guess what I am really getting at is this: How many complaints, for instance, do you expect to be dealing with, in a rough sense, under 30.(1)(a); let us say? Will most of your complaints come under (a), do you think? Can you possibly guess?

Ms. Hansen: Perhaps the easiest way is to give you the breakdown for 1980 on the complaints under privacy that we complete. Our statistics are based on the finished work; we cannot judge at the beginning.

Of the 202 complaints that we dealt with, 60 dealt with access; that is, the person did not get what he thought he should get. Twenty complaints were about closed banks; 27 were about exemptions under Section 54; 5 were medical exemptions; 2 dealt with use; 7 dealt with non-derivative use; 6 with corrections; 74 with delays; and we had 1 miscellaneous.

Mr. Kilgour: What was your average time for dealing with a complaint under the different headings?

Ms. Hansen: The average time?

The Kilgour: Would it vary enormously? Would it be a week, a month, six months?

Ms. Hansen: The longest for one complainant who had more than one complaint was some 700 working hours of investigation time. The shortest was about an hour and a half.

[Traduction]

Mme Hansen: Nous avons reçu certaines plaintes au sujet des articles qui parlent du préjudice que la divulgation du renseignements pourrait causer. Nous avons établi une série de critères et nous insistons d'abord et avant tout pour que le médecin connaisse bien le patient. Deuxièmement, quand un dossier médical est utilisé à des fins non médicales, j'estime pour ma part qu'il faudrait un cas extrême comme celui d'une personne qui est prête à se suicider sur-le-champ avant de me résoudre à accepter que la divulgation de renseignements lui porterait préjudice.

Dans d'autres cas, nous avons trouvé un moyen terme, c'est-à-dire que le particulier a le droit de choisir son propre médecin et que les ministères lui feront rapport, sans intervenir dans le jugement du médecin. D'après les plaintes que nous avons reçues, dans la plupart des cas, les intéressés reçoivent les renseignements de leur propre médecin. Depuis 4 ans, il y a eu un renversement d'attitudes chez les médecins.

M. Kilgour: Vous a-t-on consultée? Est-ce qu'on vous a demandée à l'occasion que faire dans tel ou tel cas?

Mme Hansen: J'ai fait certaines propositions qui ont été acceptées et j'en suis ravie.

M. Kilgour: A la bonne heure.

L'article 30 porte sur les plaintes dont vous serez saisie. Le libellé de cet article est-il approprié et assez clair, selon vous? Autrement dit, je veux savoir à combien de plaintes vous ferez face en vertu de l'article 30.(1)a), par exemple? La plupart des plaintes seront-elles déposées en vertu de cet alinéa selon vous? Vous est-il possible de prévoir cela?

Mme Hansen: La meilleure façon de répondre à votre question est de vous donner une ventilation des plaintes reçues en 1980 au titre de la vie privée. Nos statistiques sont fondées sur le travail que nous avons fait. On ne peut pas juger au départ.

Des 202 plaintes dont nous avons été saisis, 60 avaient trait à l'accès à l'information, c'est-à-dire qu'une personne n'avait pas obtenu ce qu'elle voulait. 20 avaient trait aux banques secrètes, 27 aux exemptions en vertu de l'article 54, 5 aux exemptions dont sont frappés les dossiers médicaux, 2 à l'usage, 7 à l'usage limité, 6 à des corrections et 74 à des retards. Quant à l'autre elle était d'un autre ordre.

M. Kilgour: Dans les diverses catégories, combien de temps faut-il en moyenne pour donner suite à une plainte?

Mme Hansen: En moyenne?

M. Kilgour: Est-ce que cela varie beaucoup? S'agit-il d'une semaine, d'un mois, de six mois?

Mme Hansen: La plainte qui a exigé le plus de temps a signifié 700 heures de travail d'enquête. Celle qui a été réglée le plus rapidement l'a été en une heure et demie.

[Text]

• 2135

Mr. Kilgour: From that can you tell us how many staff people you think you will need and how big the office will be to start with?

Ms. Hansen: For privacy?

Mr. Kilgour: For privacy, yes.

Ms. Hansen: Assuming that the complaint number will not rise, the current staff complement of 4 well qualified, fully professional investigators and one chief is sufficient. We handle, as I said, approximately 200 complaints a year, but in addition the investigators also handle a good 650 inquiries. I have insisted that the investigators handle the so-called intake because they know how to give an answer immediately, and we have found that we get thank-you letters from people who say it is ever so nice to get to a person who can answer in the first instance.

I am also concerned that if one has less well-trained people answering the telephone it would just mean extra work further down the line. So this is the workload they handle. We are behind. We have some 80 people waiting for us to complete their files, but about half of those are from penitentiary inmates where somehow more has happened and it has just carried on. But we have at least 40 people with substantial complaints waiting to be heard.

Mr. Kilgour: I have one more question. Would you care to comment on anything dealing with the freedom of information side of the bill, or would you feel that maybe you have not even had a chance to look at that with care?

Ms. Hansen: Yes, I have and certainly my general comments on the sections apply to access to information as well.

Mr. Kilgour: Thank you very much.

The Vice-Chairman: Thank you. Mr. Rossi.

M. Rossi: Merci monsieur le président.

Madame Hansen, lorsqu'il s'agit d'une enquête sur des criminels notoires ou des bandits notoires, ne croyez-vous pas que la protection du public passe avant la protection d'une vie privée? Et ma question suivante est celle-ci: Est-ce que vous ne croyez pas qu'il pourrait y avoir de prévu dans cette loi l'attribution d'un pouvoir aux policiers, pouvoir donné par la cour ou par un juge, pas nécessairement par le gouvernement, et qui leur permettrait d'enquêter sur ces criminels pour protéger le public? En plus, et ceci est ma propre conclusion, je crois que les bandits ne sont liés par aucune loi, mais que les policiers eux, le sont lorsqu'ils veulent faire une enquête.

Mme Hansen: Je regrette, monsieur, j'ai mal compris votre dernière question.

M. Rossi: Ma conclusion est un commentaire que je fais... Les bandits ne sont liés par aucune loi, mais les policiers, eux, le sont lorsqu'il s'agit d'avoir accès à des informations. Je conclus donc en disant que la vie, la protection du grand public

[Translation]

M. Kilgour: Pouvez-vous maintenant nous dire, avec ces données, combien vous croyez il vous faudra de personnes et qu'elle devrait être l'importance du bureau, au départ?

Mme Hansen: Pour la vie privée?

M. Kilgour: Oui, pour la vie privée.

Mme Hansen: Posons l'hypothèse que le nombre de plaintes n'augmentera pas, le personnel actuel, c'est-à-dire 4 enquêteurs bilingues qualifiés et tout à fait professionnels, sous les ordres d'un chef, suffira. Comme je l'ai dit, nous nous occupons d'environ 200 plaintes par année, mais les enquêteurs s'occupent aussi de quelque 650 demandes de renseignements en plus de cela. J'ai exigé que les enquêteurs s'occupent de la réception des demandes parce qu'ils peuvent donner des réponses immédiates et nous avons découvert que les gens nous envoient des lettres de remerciement parce qu'ils trouvent très pratique qu'on puisse leur répondre au pied levé.

Enfin, si c'étaient des personnes sans expérience qui répondraient au téléphone, cela signifierait tout simplement que quelqu'un d'autre écoperait un peu plus loin dans l'organigramme. Voilà donc leur charge de travail. Nous accusons un certain retard. Il y a quelques 80 personnes qui attendent que nous complétions leurs dossiers, mais environ la moitié de ces dossiers concernant des détenus qui se trouvent au pénitencier qui ont un passé peut-être un peu plus chargé et où le travail semble se poursuivre peut-être interminablement. Enfin, il y a environ 40 personnes au moins qui ont des plaintes importantes et qui attendent toujours pour se faire entendre.

M. Kilgour: Une autre question. Voudriez-vous ajouter quoi que ce soit concernant cette partie du bill portant sur la liberté d'information ou croyez-vous que vous n'avez pas eu le temps voulu pour tout étudier dans le détail?

Mme Hansen: Oui, j'ai eu le temps voulu et mes propos généraux s'appliquent tout aussi bien à cette partie qui traite de l'accès à l'information.

M. Kilgour: Merci beaucoup.

Le vice-président: Merci. Monsieur Rossi.

Mr. Rossi: Thank you, Mr. Chairman.

Ms. Hansen, when the investigation bears on infamous or well known criminals, do you not think that protecting the public is more important than protecting an individual's privacy? And this is my question: do you not think this legislation should perhaps provide for giving certain powers to the police, powers to be granted by a court or a judge, not necessarily by the government, and which would allow them to investigate these criminals to protect the public? Furthermore, and this is my own conclusion, I think that criminals are not hindered by any law at all but that the police are when they want to investigate thoroughly.

Ms. Hansen: I am sorry, sir, I did not quite understand your last question.

Mr. Rossi: My conclusion is a comment... Criminals do not have their hands tied by any law but it is far from being the case for police officers when they try to get access to information. So, my conclusion is simply to say that the life

[Texte]

est supérieure à la vie privée d'un bandit notoire, et à sa réputation.

Mme Hansen: Je ne sais pas comment le dire en français, mais d'après moi il faut protéger, particulièrement, les individus qui sont condamnés. D'après mon expérience, je crois que l'on doit avoir une équivalence dans la loi et à mon avis, cette loi a suffisamment de protection pour les procédures qui sont nécessaires pour découvrir et supprimer les criminels.

M. Rossi: Mais si un policier est pris à un moment donné dans une situation, disons, assez précaire, à 2 h 00 dans la nuit! Est-ce que vous pensez que ce policier-là, lié par les lois comme il l'est, peut agir librement sans avoir de recours contre lui par la suite? Je veux dire... c'est beau les lois, je les respecte, mais...

Mme Hansen: Oui.

M. Rossi: ... à 2 h 30 dans la nuit, le policier qui doit avoir un mandat pour aller chercher un bandit armé dans un endroit donné il faut qu'il décide à 2 h 30, de ce qu'il doit faire parce qu'il y a des répercussions après!

• 2145

Mme Hansen: Mais, les policiers...

M. Rossi: Avant d'arriver ici, j'ai été policier pendant trente ans.

The Vice-Chairman: Order please.

Mme Hansen: Cette question est assez globale. Est-ce que vous permettez que je réponde en anglais?

M. Rossi: Oui. Go ahead. Definitely.

Definitely. Go ahead.

Ms. Hansen: In my opinion—and it really goes beyond what this law says, but your question I think is general. I think this law balances the right of the individual to gain access and provides sufficient exemptions to protect investigatory techniques and the need to keep certain things from society or from individuals.

You mention the police officer who is caught in an emergency. Obviously police officers will, from time to time, speed, trespass, and the like. This is a general question I did not come here prepared to answer, but I think I would like to say this. I think if a police officer finds he must speed, then he must also stand the risk of being charged with having broken the law. There is discretion on the part of prosecutors not to proceed; but the officer must run the risk. And there is discretion in the court to grant an absolute discharge. I think the law has foreseen the circumstances you are talking about. But so that our civil liberties may be fully protected, it is also necessary that the law enforcers—and I have a lot of respect for them—be at risk of prosecution in case they break the law for their own private purposes.

The Vice-Chairman: Thank you.

I have no further questioners, but I wonder if I might ask Ms. Hansen one question. It relates to that part of the privacy portion of the bill which I call the good faith clause, clause 66 of Schedule II. I wonder if you would care to comment on

[Traduction]

and protection of the general public is of superior interest to the privacy and reputation of a notorious criminal.

Ms. Hansen: I do not quite know how to put this in French but in my opinion we must, most particularly, protect those individuals who have been condemned. In my experience, I think that there must be an equivalence in legislation and this legislation has the procedures which are required to discover and suppress criminals.

Mr. Rossi: But if a police officer is caught, at some point, in a situation which might turn out to be, say, rather precarious at 2.00 a.m.! Do you think that police officer, who is subject to legislation, can act freely without the fear of recourse against him after that? I mean... legislation is all very good, I respect the law, but...

Ms. Hansen: Yes.

Mr. Rossi: ... at 2.30 a.m., the police officer who needs a warrant to go after an armed criminal hiding away somewhere must decide at 2.30 a.m. what must be done because there are going to be repercussions after that!

Ms. Hansen: But police officers...

Mr. Rossi: I was a police officer for 30 years before coming here.

Le vice-président: A l'ordre, s'il vous plaît.

Ms. Hansen: This is quite a broad question. May I answer in English?

Mr. Rossi: Yes. Certainement.

Allez-y.

Mme Hansen: A mon avis... Et cela dépasse le cadre de la loi, mais votre question est d'ordre général. Je crois que cette loi crée un équilibre entre le droit d'un particulier d'avoir accès à des renseignements et le besoin de ne pas divulguer certaines données au grand public ou aux particuliers. Il y a cependant suffisamment d'exemptions pour protéger les enquêteurs.

Vous avez fait allusion au policier qui se trouve dans une situation d'urgence. Il est évident que de temps en temps les policiers vont dépasser les limites de vitesse, s'introduire sans permission etc. Je n'ai pas préparé de réponse à cette question générale, mais je voudrais faire le commentaire suivant. A mon avis, si un policier estime qu'il doit dépasser la limite de vitesse, il doit également savoir qu'il risque d'être inculpé d'une infraction. Le ministère public peut exercer sa discrétion et décider de ne pas poursuivre l'affaire, mais le policier doit courir le risque. Le juge a également le pouvoir discrétionnaire de décider d'un non-lieu. Je crois que la loi prévoit le genre de circonstances auxquelles vous faites allusion. Mais afin de protéger nos libertés civiles entièrement, il faut également que les policiers—et j'ai beaucoup de respect pour eux—courrent le risque de poursuites s'ils enfreignent la loi à leurs propres fins.

Le vice-président: Merci.

Je n'ai plus de nom sur ma liste, mais je voudrais poser une question à Mme Hansen. Il s'agit de la disposition, dans l'Annexe sur la protection des renseignements personnels, que j'appelle l'article de bonne foi. C'est l'article 66 de l'annexe 2.

[Text]

that. I am a little concerned about 66.(2)(b) in particular, where the Privacy Commissioner can make statements and so on, and then they appear in the newspapers, periodicals, and so on. Is this protection for the Privacy Commissioner or is it protection for the newspapers?

Ms. Hansen: It appears it is for both, in that they are not as likely to be sued in the civil courts.

The Vice-Chairman: So the protection of the Privacy Commissioner is the umbrella or the shelter under which the news media can shelter themselves. If they get a statement from the Privacy Commissioner, since no action can be taken against the Privacy Commissioner, no action can then be taken against newspapers for libel and slander.

Ms. Hansen: It would seem that way. It appears to me to be the same protection as exists for the press when they report proceedings such as these.

The Vice-Chairman: The concern I have is if the Privacy Commissioner, it is true—that is why I call it the good faith clause—in good faith, but inaccurately, gives information that is subsequently, whether in good faith or not, is used by the newspapers to the detriment of someone, do you feel they should be able to shelter themselves behind the so-called good faith clause and the Privacy Commissioner? It would seem to be a wonderful way of giving information.

Ms. Hansen: But bear in mind that the Privacy Commissioner cannot disclose personal information; so this would arise where a newspaper reports what the Privacy Commissioner may have said. I think the newspapers should be able to do that.

The Vice-Chairman: I would hope, Ms. Hansen, you would take a long look at this clause, and if you have any suggestions to make, I wish you would get back to the committee.

I want to thank you very much for appearing before the committee this evening, particularly with the experience you have had as the Privacy Commissioner. I think it has been very worth while and I thank you very much for coming.

• 2140

The meeting is adjourned.

[Translation]

Voulez-vous faire des commentaires à ce sujet. Je me préoccupe surtout de l'article 66.(2)(b) en particulier, qui prévoit que le Commissaire à la protection de la vie privée peut faire des déclarations qui puissent être publiées par la presse écrite par la suite. S'agit-il d'une protection pour le Commissaire à la protection de la vie privée ou d'une protection pour les journaux?

Mme Hansen: C'est une protection pour les deux, puisqu'il est moins probable qu'ils soient poursuivis dans les tribunaux civils.

Le vice-président: Donc, la protection du Commissaire à la protection de la vie privée sert également de protecteur à la presse écrite. Si un journal obtient une déclaration du Commissaire à la protection de la vie privée, il ne peut y avoir de poursuite contre le journal pour diffamation, parce qu'il ne peut pas y avoir de poursuite contre le Commissaire.

Mme Hansen: Il semble que c'est bien cela. J'ai l'impression qu'il s'agit de la même protection dont la presse jouit lorsqu'elle fait rapport sur des délibérations comme celles-ci.

Le vice-président: Voici mon inquiétude: si le Commissaire à la protection de la vie privée fournit des renseignements de bonne foi qui sont faux, et si les journaux s'en servent, soit de bonne foi soit de mauvaise foi, au préjudice de quelqu'un, estimez-vous que les journaux devraient pouvoir se protéger en invoquant cet article de «bonne foi» et en se cachant derrière le Commissaire à la protection de la vie privée? Il me semble qu'il s'agit d'une excellente façon de fournir des renseignements!

Mme Hansen: Il faut cependant se rappeler que le Commissaire à la protection de la vie privée ne peut pas divulguer des renseignements personnels; il s'agit donc de simples déclarations du Commissaire à la protection de la vie privée et je crois que les journaux devraient avoir ce pouvoir.

Le vice-président: J'espère, madame Hansen, que vous allez examiner cet article en profondeur, et si vous avez des suggestions à nous faire, je voudrais que vous les transmettiez au comité.

Je voudrais vous remercier d'avoir comparu devant le comité ce soir, surtout étant donné votre expérience en tant que Commissaire à la protection de la vie privée. Je crois que vos commentaires ont été très valables et je vous remercie d'être venue.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

From Canadian Human Rights Commission:
Inger Hansen, Q.C., Privacy Commissioner.

De la Commission canadienne des droits de la personne:
Inger Hansen, c.r., commissaire à la protection de la vie
privée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 19

Tuesday, March 17, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 19

Le mardi 17 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Justice and Legal Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand
Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Crosby (*Halifax West*)

Hervieux-Payette (Mrs.)
Hnatyshyn
Irwin
Kilgour
Kushner

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

Lachance
MacLellan
Marceau
Nystrom

Robinson (*Burnaby*)
Rossi
Stollery
Vankoughnet—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 17, 1981
(21)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 3:40 o'clock p.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Bachand, Beatty, Dubois, Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. Hnatyshyn, Kilgour, Lachance, MacLellan, Marceau, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi and Stollery.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. David Johansen, Researcher and Mr. François Bernier, Researcher.

Witnesses: From the Canadian Sociology and Anthropology Association: Mr. Donald E. Willmott, Professor, York University and Mr. Paul Lamy, Associate Professor, University of Ottawa. From the Association of Canadian Archivists and the Eastern Ontario Archivists Association: Ms. Bennett McCardle, Director of Archival Research for the Indian Association of Alberta, Mr. Glen Wright, Archivist, Mr. Robert Hayward, Archivist, and Dr. Margaret Mattson, President, Eastern Ontario Archivists Association.

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses made statements and answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 3, 1980, the Chairman authorized that the briefs submitted by the Canadian Sociology and Anthropology Association, the Eastern Ontario Archivists Association, and the Canadian Association of Chiefs of Police be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendices "JLA-5", "JLA-6", "JLA-7"*).

At 5:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MARS 1981
(21)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 15 h 40, sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: MM. Bachand, Beatty, Dubois, M^{me} Hervieux-Payette, MM. Hnatyshyn, Kilgour, Lachance, MacLellan, Marceau, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi et Stollery.

Aussi présents: Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: MM. David Johansen et François Bernier, recherchistes.

Témoins: De la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie: M. Donald E. Willmott, professeur, Université York et M. Paul Lamy, professeur agrégé, Université d'Ottawa. De l'Association of Canadian Archivists et de la Eastern Ontario Archivists' Association: M^{me} Bennett McCardle, directeur de la Archival Research for the Indian Association of Alberta, M. Glen Wright, archiviste, M. Robert Hayward, archiviste, et M^{me} Margaret Mattson, présidente, Eastern Ontario Archivists Association.

Le Comité reprend l'étude du bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Conformément à la motion du Comité adoptée à la séance du mardi 3 juin 1980, le président autorise que les mémoires présentés par la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie l'Eastern Ontario Archivists Association et l'Association canadienne des chefs de police, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendices «JLA-5», «JLA-6», «JLA-7»*.)

A 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 17, 1981

• 1543

[Text]

Le président: A l'ordre!

Nous reprenons l'étude du Bill C-43 et pour la forme évidemment, l'article 1 est mis en délibération.

Article 1—Loi sur l'accès à l'information.

Le président: Nous avons aujourd'hui comme témoins la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie et aussi The Association of Canadian Archivists and the Eastern Ontario Archivists' Association. I think the Eastern Ontario Archivists' Association is representing the Association of Canadian Archivists.

We will start with the Canadian Sociology and Anthropology Association; Professor Willmott must go to Toronto by plane by 5.30 p.m., so it would be better for him to start with his group. He will make his statement and I will give equal time to both groups. We should finish by 5 o'clock, each group having possibly 45 minutes or less if we start the show now.

I will ask Mr. Willmott to come to the table with Monsieur Paul Lamy, un professeur associé de l'université d'Ottawa. Mr. Willmott is a full professor from Glendon College at York University in Toronto.

I think Professor Willmott could possibly make a summary of the brief he has submitted to the committee and then we will pass on to the questioning by the members. I think more members may be coming to the committee, at least I hope so.

I give you the floor, Professor Willmott.

• 1545

Professor Donald E. Willmott (Canadian Sociology and Anthropology Association): Thank you very much indeed, Mr. Chairman. I want to say we do appreciate the fact that your committee has offered to hear our views on this very important bill. In general, I must say we were very pleased with most of the provisions of the bill, and therefore I do not want you to take our criticisms or suggestions to be an over-all criticism of the bill.

In reviewing the bill, we found many provisions which in our opinion might or might not create serious problems or loopholes or abuses in the future. We considered that it would be quite impossible at this point to create a bill that would be watertight from the first. We noted that in the United States in 1975, major revisions were required for their bill, and we consider therefore that there should be a period of experimentation, with the possibility again of major revisions and improvements in our own bill here in Canada.

Bill C-15, we noted, had two provisions in it for review: the first provision for a more or less permanent and continuous review by parliamentary committee, the second provision for a mandatory review after three years which would specifically

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 17 mars 1981

[Translation]

The Chairman: Order.

We are resuming consideration of Bill C-43 and, of course, for a matter of form, I am now calling Clause 1.

On Clause 1—Access to information

The Chairman: Our witnesses today are from the Canadian Sociology and Anthropology Association and from the l'Association des archivistes canadiens et de l'Association des archivistes de l'est de l'Ontario. Je pense que ce sont les délégués de l'Association des archivistes de l'est de l'Ontario qui représentent l'Association des archivistes canadiens.

Nous commencerons par les représentants de la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie; le professeur Willmott doit prendre un avion pour Toronto à 17 h 30 et, par conséquent, nous commencerons par son groupe. Il nous fera une déclaration et, par ailleurs, les deux groupes bénéficieront du même temps de parole. Nous devrions avoir terminé pour 17 h 00 et, ainsi, chacun des groupes disposera de 45 minutes si nous commençons dès maintenant.

Je demanderais à M. Willmott de bien vouloir s'avancer jusqu'à la table, ainsi qu'à M. Paul Lamy, associate professor at Ottawa University. M. Willmott est professeur au Glendon College de l'université York, à Toronto.

Je pense que M. Willmott pourra faire un résumé du mémoire qu'il a déposé devant le Comité et ensuite nous passerons aux questions. Je pense, j'espère tout du moins, que d'autres membres vont arriver.

Monsieur Willmott, vous avez la parole.

M. Donald E. Willmott (Société canadienne de sociologie et d'anthropologie): Merci beaucoup, monsieur le président. Nous sommes ravis de l'occasion que nous offre le Comité d'exprimer notre opinion sur ce projet de loi très important. Je dirais en général que, comme nous sommes satisfaits de la plupart des dispositions de ce projet de loi, il ne faut pas prendre nos critiques ou nos propositions comme étant des critiques sur l'ensemble de la mesure à l'étude.

Lorsque nous avons examiné le projet de loi, nous avons trouvé beaucoup de dispositions qui, à notre avis, pourraient ou ne pourraient pas créer des problèmes graves, ouvrir des fissures ou provoquer des abus à l'avenir. Nous pensons qu'il serait impossible actuellement d'élaborer un projet de loi absolument parfait du premier coup. En 1975, d'importantes révisions ont dû être apportées à la loi américaine à ce sujet, et c'est pourquoi nous estimons qu'il devrait y avoir une période d'expérimentation avec la possibilité d'apporter des révisions ou des améliorations importantes à notre projet de loi, au Canada.

Nous avons constaté que le projet de loi C-15 contenait deux dispositions prévoyant un examen: La première prévoyait un examen plus ou moins permanent et continu de la part d'un comité parlementaire et la deuxième un examen obligatoire

[Texte]

make recommendations for changes. It bothered us and concerned us that the present bill, Bill C-43, has virtually copied word for word the first provision—that is, of permanent review—but completely omitted the provision for a mandatory review after three years which would look towards changes and improvements, and which presumably would offer an opportunity for a public hearing such as this one again after three years.

So our first proposal is that Bill C-43 be amended to include that mandatory three-year review which was omitted, to take care of many problems which might arise. For example, we note that five different kinds of fees might be charged for getting information, and it concerns us that it may turn out that information is too expensive for anyone but the most affluent. Procedures may turn out to be very cumbersome, and too difficult for ordinary people to follow. The exemptions may be applied too narrowly or too broadly. For various reasons we think it is very essential that a few years from now there be a complete review of the bill, and an opportunity for different organizations and citizens to express their concerns about the problems that have arisen.

The second point I want to make concerns Clause 20, which has to do with third-party reports and research. This is the area which most concerns the members of our association, because on the one hand we do contract research as individuals for the government, or through consulting firms or the research institutes on our campuses or elsewhere. But we think also this provision could apply and properly should apply to research funded by such government institutions as the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, which means that a great deal of the research we do as academics, for example, would come under the provisions of public access. We think that is appropriate, and therefore we are very concerned about this clause on third-party reports and research.

Before I outline our concern here, and our proposal, I want briefly to give an example which will illustrate the problem. I have a very good friend who was teaching with me at the University of Toronto quite a few years ago. He discovered that the academic profession was not for him and went into journalism. I am sure it was a step up for him, and he ended up in Ottawa. At a certain point he learned that a civil servant had been assigned the duty of doing research and preparing a report—I am not exactly sure of the subject—on either bilingualism in the civil service or this total immersion program, a crash program for learning French. As a journalist he was very interested in this and went to interview this person and to find out what the research was about. Of course, he did not have access to that information and he was refused the information. But in the course of it he discovered that this person had no qualifications, no preparation, no training for doing research. Furthermore he found out from bits and pieces of what was said that some of the methods being used in doing this research were totally misleading and unacceptable.

[Traduction]

après trois ans avec formulation de recommandations précises en vue de modifications. Ce qui nous préoccupe, c'est que la mesure actuelle, le projet de loi C-43, reprend virtuellement mot pour mot la première disposition du projet de loi précédent, celle qui prévoyait un examen permanent, mais omet complètement la disposition prévoyant un examen obligatoire après trois ans, avec possibilité d'apporter des modifications et des améliorations ce qui, je suppose, entraînerait la tenue d'audiences publiques comme celles-ci, après trois ans donc.

En premier lieu, nous proposons donc que le projet de loi C-43 soit modifié en vue de prévoir cet examen obligatoire après trois ans, qui a été omis, de façon à régler beaucoup de problèmes qui pourraient se poser. Par exemple, nous constatons que cinq types de droits différents pourront être imposés à ceux qui chercheront à obtenir des renseignements et, ce que nous craignons, c'est que ces renseignements soient finalement trop coûteux pour ceux qui ne sont pas assez riches. Les procédures risquent d'être beaucoup trop compliquées et trop difficiles pour que l'homme de la rue puisse s'y conformer. Les exemptions risquent d'être appliquées trop étroitement ou d'une façon trop générale. Pour diverses raisons, nous estimons essentiel que d'ici quelques années on procède à un examen complet du projet de loi afin de permettre à différents organismes et différents groupes de citoyens d'exprimer leurs opinions sur les problèmes qui se seront posés.

J'aimerais maintenant faire quelques remarques sur l'article 20 concernant les renseignements de tiers. Il s'agit d'un domaine qui préoccupe les membres de notre association au plus haut point parce que, d'une part, nous effectuons des travaux de recherche à contrat au nom du gouvernement, ou par le truchement de sociétés de consultants ou encore d'instituts de recherche de nos campus ou d'ailleurs. Nous estimons, cependant, que cette disposition pourrait et devrait s'appliquer aux travaux de recherche financés par les organismes gouvernementaux, comme le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, de sorte qu'une grande partie des travaux de recherche que nous réalisons en tant qu'universitaires, par exemple, tomberaient sous le coup des dispositions concernant l'accès du public. Nous estimons que c'est tout à fait approprié, et c'est pourquoi nous nous inquiétons de cet article relatif aux renseignements de tiers.

Avant de vous donner de plus amples précisions à ce propos et de vous présenter notre proposition, permettez-moi de vous donner un exemple qui illustrera le problème. Il y a quelques années, j'avais un excellent ami enseignant à l'université de Toronto. Estimant que l'enseignement ne le satisfaisait plus, il s'est tourné vers le journalisme. Je suis certain que, pour lui, cela équivalait à une promotion et il a fini ici à Ottawa. A un certain moment, il a appris qu'un fonctionnaire s'était vu confier la tâche de réaliser des recherches et de préparer un rapport sur le bilinguisme dans la Fonction publique, je crois, ou sur les programmes d'immersion en français. En tant que journaliste, ce sujet l'a beaucoup intéressé, et il est allé faire une interview de la personne en question afin de déterminer de quel genre de recherche il s'agissait. Bien sûr, il n'a pas pu avoir accès aux renseignements qu'il souhaitait obtenir. Cependant, au cours de ses recherches, il a découvert que la personne en question n'avait aucune compétence, aucune préparation ni aucune formation pour faire de la recherche. En outre, il a constaté en réunissant toutes les remarques qui lui furent faites

[Text]

I tell this story to suggest two things. In the first place surely there are times when certain research should be undertaken by people outside the government, either because there is not someone ready and trained to do it or because it would be done better outside the government. The second point we have made in our brief is that almost any research report, test report or study of one kind or another which is done by a particular person or team can and surely will include errors or misinterpretations, bias of one kind or another. Within the general discipline of social science these biases and misinterpretations and errors get corrected because we read each other's work, discuss it and criticize it. Indeed, knowing that is going to happen you are ten times as careful doing the research as you would be if you knew that your colleagues were not going to see it.

For this reason we believe that research done in house, in the government, should be open to the same kind of corrections and procedures as that done on the outside so there will be encouragement to do a really good job and the opportunity to correct misrepresentations and so on. Policy surely should be based on high-quality research, and high-quality research does not just come out of good intentions. It comes out of people criticizing one another, checking up on one another and avoiding errors in that way.

In this bill there are two provisions which are specifically troublesome here. In the first place, in Clause 22.(2)(b) of Schedule I there is a proviso that research done by a consultant cannot be refused on the same basis and therefore is more open to access by the public than research done by government employees or civil servants. That is a discrimination which you do not find in the proposals for the Ontario Freedom of Information Bill, which you do not find in the draft of The Canadian Bar Association. In any other place where I have seen freedom of information provisions, reports and research done by consultants are given equal treatment with reports or research done by civil servants.

I think that is a very important principle to preserve because freedom of information should be free, or should be exempted, with regard only to criteria about content, not about who does it. The author is not important. It is the content that should be exempted for one reason or another, not the individual who does it or the author. So this constitutes not only a discriminatory clause but also a clause which would tend to result perhaps in a loophole by which research could get done which was not as subject to public review and public access as it would be if it were done by a good consulting firm or by a university survey institute, for example.

[Translation]

que les méthodes utilisées pour réaliser ces recherches étaient totalement trompeuses et totalement inacceptables.

• 1550

Si je vous raconte cette histoire, c'est pour vous montrer deux choses: premièrement, il est certain que, parfois, les travaux de recherche devraient être réalisés à l'extérieur de l'administration, soit parce qu'il n'y a personne de prêt et de formé à cette fin, soit parce que ces travaux pourraient être mieux réalisés par quelqu'un de l'extérieur. Deuxièmement, comme nous l'indiquons dans notre mémoire, n'importe quel rapport de recherche, n'importe quelle étude, individuelle ou collective, contient nécessairement des erreurs, de fausses interprétations, des préjugés d'un type ou d'un autre. En sciences sociales, ces préjugés, ces fausses interprétations, ces erreurs sont corrigés parce que nous lisons les travaux de nos collègues, nous en discutons, nous les critiquons. Sachant que vos travaux vont être lus et critiqués, vous êtes dix fois plus prudent que vous le seriez si vos collègues n'allaient pas en prendre connaissance.

C'est pour cette raison, à notre avis, que les travaux de recherche faits au sein de l'administration devraient faire l'objet des mêmes corrections et des mêmes procédures que les travaux de recherche réalisés à l'extérieur. C'est ainsi que l'on incitera les chercheurs à faire vraiment du bon travail et on aura ainsi la possibilité de corriger les fausses interprétations, et ainsi de suite. L'élaboration des politiques devrait certainement se fonder sur des travaux de recherche de haute qualité et il ne suffit pas de bonnes intentions pour réaliser des travaux de ce genre. Il faut des critiques réciproques, il faut sans cesse des vérifications pour éviter toutes sortes d'erreurs.

Il y a dans le projet de loi à l'étude deux dispositions que nous estimons particulièrement préoccupantes. Tout d'abord l'article 22(2)(b) de l'Annexe I qui stipule que des travaux de recherche réalisés par un consultant ne peuvent être refusés pour les mêmes raisons et, par conséquent, ces travaux peuvent plus facilement être communiqués au public que ceux réalisés par des fonctionnaires. Il y a là une discrimination que l'on ne retrouve pas dans les propositions relatives au projet de loi sur la liberté de l'information de l'Ontario, que l'on ne retrouve pas non plus dans le projet de l'Association du Barreau canadien. Dans toutes les mesures que j'ai pu étudier et concernant le libre accès à l'information, les rapports et les travaux de recherche faits par des consultants sont traités exactement de la même façon que les rapports ou les travaux de recherche réalisés par des fonctionnaires.

J'estime qu'il s'agit là d'un principe très important qu'il faut préserver parce que, en matière de libre accès à l'information, les exemptions ne devraient être fondées que sur une question de contenu, et non pas sur la personnalité des auteurs des renseignements recherchés. L'auteur n'est pas important. Les exemptions devraient être appliquées en fonction du contenu et non pas en fonction des auteurs. Nous estimons donc que non seulement il s'agit là d'un article discriminatoire mais, en plus, que cet article risque de créer des fissures grâce auxquelles on pourrait réaliser des travaux de recherche auxquels le public ne pourrait pas avoir accès alors qu'il y aurait normalement

[Texte]

In the first place, then, we recommend that this particular provision be deleted. On the other hand, a consultant or any third party doing research for the government could, under this bill, protect his work from public access by Clause 20.(1)(b) in which he could claim that he or she, the consulting unit, was treating his research as confidential for one reason or another, perhaps to protect informants or people who co-operate with a survey, for this or that reason. If the third party designates his research as confidential under this clause, the government institution would be required to refuse access to it. We see no reason for that. We think that instead of having a bill which, combining the provisions allows both civil servants and outside consultants and researchers to prevent their reports from public access, both kinds of reports should be open to public access, except under the exemptions in the other parts of the bill. So again, we recommend that this Clause 21.(b) be deleted so that third-party research will be accessible to the public.

• 1555

This bill is very careful to give other protection to third parties. They are informed when their work has been requested; they are given an opportunity to explain why it should be exempted under the exemptions of the proposed act. I think there is adequate protection for third parties without giving them an automatic right to say: The public cannot have access to my research. So we recommend deleting these two clauses.

We also think it is undesirable to have a freedom of information bill in which there is a provision saying that the government "shall" refuse. That surely is not a freedom of information bill, if it contains a clause which directs the government to refuse. Surely that should read "may refuse", Clause 20.(1) should be "may refuse", because the refusal should depend, again, on the content and should be based on exemptions.

Also, we note that there is no provision in this Clause 20 for public interest to override private interest. That has been argued by the Bar society and by other organizations. We certainly support them in asking for a provision which would grant the right of compelling public interest to override private interest.

With regard to our third point, we are concerned about the question of how individuals will know where and what to ask for in areas that they are concerned about. That is an area which Professor Paul Lamy, my colleague from the University of Ottawa, has made himself familiar with and in which he has developed some expertise. I would like, Mr. Chairman, with your permission, to ask Professor Lamy to deal with this point.

The Chairman: Sure.

[Traduction]

accès si ces travaux étaient réalisés par un consultant ou par un institut universitaire, par exemple.

En premier lieu, donc, nous recommandons la suppression de cette disposition. Par ailleurs, aux termes de l'article 20(1)b) du projet de loi à l'étude, un consultant ou un tiers faisant des recherches pour le gouvernement pourrait mettre ses travaux à l'abri du public en faisant valoir que, pour une raison ou pour une autre, ils ont un caractère confidentiel, et ce peut-être pour protéger les informateurs ou ceux qui ont collaboré à l'enquête. Si, aux termes de cet article, le tiers déclare que ses recherches sont confidentielles, l'institution fédérale concernée devra prendre les mesures nécessaires pour que le public n'y ait pas accès. Nous n'en voyons pas la raison. Nous estimons donc que le public devrait avoir accès tant aux rapports et aux travaux de recherche de consultants qu'à ceux des fonctionnaires, sauf dans le cadre des exemptions prévues ailleurs dans le projet de loi. Nous recommandons, par conséquent, que l'article 21.(b) soit supprimé de façon à ce que le public puisse avoir accès aux travaux de recherche de tiers.

Le projet de loi veille soigneusement à accorder d'autres protections aux tiers. On leur indique quand leurs travaux ont été demandés; on leur donne la possibilité d'expliquer pourquoi ils devraient faire l'objet des exemptions prévues dans le projet de loi. J'estime que les tiers sont suffisamment protégés et qu'il n'est donc pas nécessaire de leur donner le droit de déclarer automatiquement que le public ne devrait pas avoir accès à leurs travaux. Nous recommandons donc la suppression de ces deux articles.

Nous estimons qu'il n'est pas souhaitable de voir dans cette mesure sur l'accès à l'information une disposition dans laquelle il est dit que le gouvernement «est tenu de refuser».—On ne peut considérer qu'il s'agit d'un projet de loi sur l'accès à l'information s'il contient un article ordonnant au gouvernement de refuser telle ou telle chose. Au lieu de dire «est tenu de refuser», l'article 20.(1) devrait stipuler «peut refuser», parce que, là encore, le refus devrait dépendre du contenu et devrait être fondé sur les exemptions prévues au projet de loi.

Nous constatons également que, à l'article 20, rien n'est prévu pour que l'intérêt public ait primauté sur les intérêts privés. Il s'agit d'un argument qu'ont défendu l'Association du Barreau ainsi que d'autres organismes. Nous sommes tout à fait prêts à appuyer leurs arguments et nous demandons à ce que l'on inclue une disposition qui donnerait la primauté à l'intérêt public sur les intérêts privés.

Notre troisième point concerne la façon dont les particuliers pourront obtenir les renseignements qu'ils recherchent. Comment sauront-ils quoi demander et où s'adresser? Il s'agit-là d'un domaine que connaît bien le professeur Paul Lamy, mon collègue de l'Université d'Ottawa, et il est d'ailleurs devenu en quelque sorte un expert en la matière. Monsieur le président, avec votre permission, je demanderai au professeur Lamy de bien vouloir expliquer ce point.

Le président: Je vous en prie.

[Text]

Professor Paul Lamy (Canadian Sociology and Anthropology Association): First, by way of prefacing these remarks: one of the things that is objectionable about Clause 20.(2)(b) is that not only it discriminates by author rather than by content, but it also will serve as a disincentive to having academics and private consultants participating at a certain level in the policy formulation process. That is one thing.

I would like to approach this now from the point of view of the individual researcher or member of the public trying to get access to information under this proposed act. What is going to happen? Under the terms of the proposed legislation, the onus is on the individual to identify the information to which he or she desires access, in sufficient detail to enable an experienced employee to locate the relevant records, to locate the government institution which produced or controls the information, to locate and to submit his or her request in writing to the officer of that institution responsible for processing access requests and to pay for the costs incurred.

We believe the burden on the individual researcher and member of the Canadian public, can be alleviated through the minimal proposals voiced in our letter of March 11, and more specifically by the following two amendments: first of all, Clause 5.(d) of the proposed legislation, provides:

(d) the title and address of the appropriate officer for each government institution to whom requests for access to records under this proposed act should be sent.

That is, each government institution has to identify an officer who, when I or you or anybody else requests access to a record, through all that process when you finally get to him, he has to deal with it.

Now, over a period of any length of time, this officer, to do his job, is going to have to compile lists. He is going to have to have lists. Eventually he is going to have to compile them, so with that in mind, if Schedule II, Clause 5 is amended to read:

• 1600

Each officer responsible for responding for requests for access to records shall compile and make available upon requests listings by title where applicable by author of manuals and reports produced after this Act comes into force and controlled by that government institution. Such listings should be made available upon requests.

And if you look at Schedule II Clause 6 the individual receives no help from anyone. He has to submit things in writing. He has to identify the document and he has to find the institution that has control over the document which is not necessarily the institution that produced it. So, if the information commissioner assists those seeking access to a record by locating that government institution which controls the record, if you can empower the information commissioner to assist individuals in locating the institution that has control of the

[Translation]

M. Paul Lamy (Société canadienne de sociologie et d'anthropologie): Premièrement, permettez-moi un petit préambule. Ce à quoi nous faisons notamment objection à propos de l'article 20.(2)b), c'est non seulement qu'il constitue une discrimination en fonction de l'auteur plutôt qu'en fonction du contenu, mais que, en outre, il empêchera les universitaires et les consultants privés d'intervenir à un certain niveau du processus d'élaboration des politiques. C'est une première chose.

J'aimerais maintenant me placer du point de vue du chercheur ou de la personne qui cherche à avoir accès à des renseignements, en fonction du projet de loi à l'étude. Que va-t-il se passer? Aux termes du projet de loi, c'est à l'individu qu'il appartient de déterminer les renseignements auxquels il souhaite avoir accès et ce avec suffisamment de détails pour qu'un employé expérimenté puisse trouver les dossiers appropriés, pour qu'il puisse déterminer quelle institution gouvernementale a produit ou détient les renseignements en question; il faut en outre que l'individu fasse une demande écrite à l'agent de l'institution en question chargé de traiter les demandes d'accès aux dossiers et qu'il paie les frais que cela implique.

Nous estimons que cette charge imposée aux chercheurs ou aux simples citoyens peut être réduite grâce aux propositions que nous avons formulées dans notre lettre du 11 mars et, plus précisément, par les deux amendements suivants: tout d'abord, l'article 5.(d) du projet de loi à l'étude prévoit que:

(d) les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication.

C'est-à-dire que chaque institution fédérale doit avoir un agent auquel doivent être adressées toutes les demandes de dossiers.

Pour faire son travail, cet agent va devoir établir des listes. Il va falloir qu'il les compile et, de ce fait, si l'article 5 de l'Annexe II est modifié de la façon suivante:

Tout agent chargé de donner suite aux demandes d'accès aux dossiers doit compiler et fournir des répertoires contenant l'indication des titres, s'il y a lieu, des auteurs des manuels et rapports rédigés, et placés sous la responsabilité d'un organisme gouvernemental une fois que les dispositions de cette loi entreront en vigueur. Ces répertoires devront être communiqués à quiconque en fait la demande.

L'article 6 de l'Annexe II ne contient aucune disposition pour venir en aide à un particulier cherchant à obtenir des renseignements. En effet, il doit faire sa demande par écrit. Il doit identifier le document qu'il souhaite obtenir et trouver l'institution qui le détient, et ce n'est pas forcément celle d'où émane le document. Si le commissaire à l'information prête assistance à ceux qui cherchent à obtenir un document en repérant quel organisme gouvernemental en est responsable, s'il est possible de donner ces pouvoirs au commissaire à

[Texte]

record, this gets you out of the dilemma. I know that some of the objections we have heard from other sources in terms of this kind of proposal is you are going to have this vast bureaucracy emerging with this information commissioner who is going to establish regional offices all over the country, information offices all over the place; this is not the intent here and it will not lead to that. The commissioner is empowered simply to say well, it is Treasury Board and you will then go to this officer in Treasury Board who will have to have that list available to you. Bang. So you will not get the information commissioner involved in actually doing this kind of thing and becoming some huge clearing house or information storing facility. Again, the onus would be on the individual government institutions and this I think would probably be the optimum model for us at this moment in time.

Professor Willmott: Mr. Chairman, I will not go into our fourth point in any detail but simply will say what it is. The Social Science Federation of Canada, I believe, has presented or will present a brief to you pointing out the desirability of researchers having access to government documents which have individual names within them under certain protection. In our association there are many researchers who do research and are now doing research on government documents which contain personal names. The research aggregates that, uses it for statistical purposes and never reveals anybody's name, but it is essential research. It is often essential for policy making and we think it should be allowed. It should go on under appropriate limitations and protections for privacy. So we want to very strongly support the Social Science Federation in asking that the bill be amended to allow government institutions to permit researchers access to files for this kind of purpose.

For example, I have a colleague who is a criminologist and tried to get records on homicide from I am not sure which department of federal government but she was refused access to homicide records on the grounds that these contained murderers, individuals, by name and could not be released for that purpose. We think that kind of research is useful and necessary and would not involve any jeopardy to the individuals involved and that researchers are just as capable of maintaining anonymity and confidentiality as civil servants. So we support that particular point.

The Chairman: Thank you Professor Willmott and Professor Lamy.

I have three people who have asked for the floor. The first one, Mr. Kilgour.

Mr. Kilgour: On behalf of our party thank you very much to start off with. One point of clarification, I think Glendon is part of York University, not the University of Toronto, as the Chairman indicated.

The Chairman: It was a mistake.

Professor Willmott: I said the University of Toronto; that was before I went to York.

[Traduction]

l'information, on peut donc sortir de ce dilemme. Je sais que d'aucuns ont objecté à cette solution, étant donné la bureaucratie tentaculaire qui en résulterait, car le commissaire à l'information établirait des bureaux régionaux à travers le pays, des bureaux d'information partout. Ce n'est cependant pas l'intention ici et ce n'est pas ce qui se produira. Le commissaire ne fera qu'indiquer quel est l'organisme responsable, le Conseil du Trésor par exemple; le particulier devra alors s'adresser à l'agent de cet organisme pour obtenir le répertoire. Ce sera aussi simple que cela. C'est ainsi qu'on évitera que le bureau du commissaire à l'information devienne une vaste chambre de compensation où seraient entreposés les renseignements. La responsabilité incombera donc aux divers organismes gouvernementaux, et je pense que c'est le modèle le plus prometteur pour l'instant.

M. Willmott: Monsieur le président, je ne traiterai pas du quatrième point en détail et je me bornerai à dire ceci. La Fédération canadienne des sciences sociales présentera, si ce n'est déjà fait, un mémoire mettant en lumière à quel point il est souhaitable que les chercheurs aient accès aux documents gouvernementaux où figure le nom de particuliers, sous réserve de certaines garanties bien entendu. Notre association regroupe des membres qui font de la recherche à partir de documents gouvernementaux indiquant des noms de particuliers. Il s'agit d'une compilation, d'un usage statistique qui ne vise jamais à révéler l'identité des individus. Pour établir des politiques, il est parfois essentiel que l'on poursuive ce genre de recherches, et elles devraient être permises. Il faudrait donc qu'on puisse le faire sous certaines réserves, avec les garanties nécessaires à la protection de la vie privée. Nous tenons donc à nous joindre à la voix de la Fédération canadienne des sciences sociales pour demander que le projet de loi soit modifié afin que les organismes gouvernementaux aient le droit de donner aux chercheurs accès à leurs dossiers dans un but très précis.

Par exemple, j'ai une collègue qui est criminologue et qui a essayé d'obtenir accès aux dossiers d'un ministère, j'ai oublié lequel, afin de faire une étude sur les homicides. On lui a refusé cet accès sous prétexte que les dossiers contenaient le nom des meurtriers. Nous pensons que ce genre de recherches est à la fois utile et nécessaire et qu'il ne menace en rien l'identité des personnes concernées. Les chercheurs sont capables de respecter l'anonymat et la confidentialité au même titre que les fonctionnaires. Nous appuyons donc la revendication de la Fédération des sciences sociales.

Le président: Merci, monsieur Willmott et monsieur Lamy.

Trois députés ont demandé la parole. Monsieur Kilgour.

M. Kilgour: Au nom de notre parti, je tiens à vous remercier. Je tiens à signaler que Glendon fait partie de l'université York et non pas de l'université de Toronto contrairement à ce qu'a dit le président.

Le président: Je me suis trompé, excusez-moi.

M. Willmott: Avant d'aller à York, j'étais à l'université de Toronto.

[Text]

Mr. Kilgour: Just to deal with your March 11 letter, and the registry concept: Have you looked at the American experience with their registry system? Do you like their system or can you make any comment on that?

Professor Willmott: I am sorry, sir, I did attempt to find the American law and I could not get access to it in time to prepare myself on that point. I do know that they have an indexing system. They do not go just by classes of information as this bill would provide. I do know that this was one of the areas in which they introduced amendments in 1975 because the 1966 bill was not adequate; but I do not know how they solved that problem of providing an extensive indexing system of titles and authors without burdening themselves with indexing just literally everything in every department. I do not know how they solved that problem.

• 1605

Mr. Kilgour: Do I understand you to say that the name of the individual person responsible for the document should be listed in our registry, or just his title?

Professor Willmott: Only if the name appears on the document. It is usually an easy way of identifying documents and, as you know, it is very common to identify documents by author if the author is known rather than by title.

Mr. Kilgour: You are not saying that the head of a section should be the person to whom you direct your request for a document as compared to the author of the document?

Professor Willmott: Yes, we are saying that, sir. The bill as written here requires the government to direct people to the heads of various government institutions to request information. All we are saying is that when they request a certain document from a head of an institution, they be allowed to say that it is the report which so-and-so did. They might not know the title of it, but they might know who did it; therefore, their request might be for the report that professor so-and-so of Carleton did in 1926.

Mr. Kilgour: All right. I think you have made it clear but perhaps you can make the point again though. What are the things that you feel most strongly about in terms of your recommendations? Can you give us your bottom-line position as far as you are concerned?

Professor Willmott: I suppose that in so far as both the association and my authority here is concerned, we narrowed it to these four points, and I will summarize them briefly. As far as I am concerned, my bottom line is that there should be in the near future such as three years, five years, a review in which there will be hearings like this and a real intention that the bill will be revised. That is my bottom line. That holds very high priority for me because I think this bill maybe could work very well. However, it could also leave huge loopholes that will prevent access to important documents, and we cannot be sure at this time. I would hate to try to plug up every loophole now. So I think this mandatory review is very crucial.

Mr. Kilgour: The most important point?

[Translation]

M. Kilgour: Je voudrais revenir à votre lettre du 11 mars où vous présentez la notion de registre. Avez-vous pu étudier ce qui s'est fait aux États-Unis à cet égard? Le système américain vous semble-t-il bon, qu'en pensez-vous?

M. Willmott: Excusez-moi, j'ai essayé de me procurer le texte de la loi américaine que je n'ai pas obtenu assez longtemps à l'avance pour me préparer. Je sais que les Américains répertorient les renseignements suivant un index. Ils vont plus loin que ce que prévoit ce projet de loi, car ils ne se contentent pas seulement de classer les renseignements par catégorie. En effet, en 1975, pour pallier les imperfections de la Loi de 1966, on a procédé à certaines modifications. Je ne sais cependant pas comment on a résolu le problème de constituer un index très détaillé des titres des auteurs sans pour autant entreprendre la lourde tâche d'indexer tout dans chaque ministère. Je ne sais pas comment les Américains s'y sont pris.

M. Kilgour: Autrement dit, vous voudriez que le nom de la personne responsable du document figure dans notre registre ou vous contenteriez-vous du titre?

M. Willmott: Seulement si le nom de l'auteur figure sur le document. En effet, c'est souvent un moyen tout indiqué pour identifier le document, car vous savez sans doute que dans la mesure où un auteur est bien connu, il est plus facile de retenir son nom que le titre du document.

M. Kilgour: Vous ne voulez pas dire que le chef de service serait la personne à qui l'on adresserait les demandes plutôt qu'à l'auteur du document, n'est-ce pas?

M. Willmott: Oui, c'est bien ce que nous disons. Le projet de loi prévoit que les gens s'adresseront au chef de l'institution pour obtenir des renseignements. Nous disons que s'ils demandent un document à un chef d'organisme, il leur faudra pouvoir préciser que c'est le document écrit par tel ou tel auteur. Il se peut qu'il n'en connaisse pas le titre, mais qu'il sache par exemple qu'un rapport a été écrit par le professeur Untel de Carleton en 1926.

M. Kilgour: Très bien. Je pense que vous vous êtes fait comprendre, mais peut-être serait-il utile de fournir encore quelques précisions. Quels sont les éléments majeurs de vos recommandations? Pouvez-vous nous dire ce que vous considérez comme essentiel?

M. Willmott: Je ne puis que vous répondre au nom de l'Association, et cela se résume aux quatre éléments que j'ai cités et que je reprendrai brièvement. Je considère essentiel que dans un avenir proche, dans trois ou cinq ans, on procède à un examen au moyen d'audiences comme celle-ci pour revoir l'esprit du projet de loi. A mon avis, c'est capital, car j'estime que la mise en vigueur de ce projet de loi pourra se faire rondement. Toutefois, elle pourra donner lieu à toutes sortes d'échappatoires qui interdiront l'accès des documents importants. Nous ne pouvons rien affirmer pour l'instant. Il serait illusoire d'essayer de repérer actuellement toutes les échappatoires possibles. C'est pourquoi je considère qu'un examen obligatoire est crucial.

M. Kilgour: C'est donc là le point le plus important.

[Texte]

Professor Willmott: Yes.

Mr. Kilgour: And the other, Schedule I, Clause 20. I think if you feel strongly about that one as well.

Professor Willmott: Yes, I think that is the provision that applies most directly to the members of our association and their work, those of us who are consultants, those of us who are getting government money to do research, and all of us who want to be able to use government research and have access to it, to correct it, criticize it and so on.

Mr. Kilgour: And on Schedule I, Clause 20(2), in your remarks to Mr. Beatty I think you have said already that this business about being "misleading" is totally arbitrary and leaves far too much discretion in the hands of the person who is looking at it.

Professor Willmott: In our profession almost anything we write is misleading to somebody, and we imagine that government reports also could be equally misleading. So this particular provision we think is just an impossible loophole.

May I add that I think probably we feel equally strongly about this matter of knowing what information and documents are available. Let me just give you an example to show the importance of that. I have a colleague who is an anthropologist at York University interested in native peoples. He has great difficulty getting even documents that are not classified or not being withheld in any way, because he does not know where they are. He has calculated that there are 34 departments or agencies of the federal government which have reports on native peoples more or less continuously, many of them never having been published in any large supply. And in order for him to keep on top of his expertise and to do his research and so on, he could not possibly go constantly to each one to ask what is the latest report and so on. What he needs is some kind of an indexing system that would reveal what reports are there.

Mr. Kilgour: I am going to run out of time in about a second. Can you give us your thoughts on the question of expenses? Should a researcher be charged 10 cents a page say? What is your feeling about that?

Professor Willmott: I would like to see some flexibility with regard to expenses. In other words, I think standard fees should be scheduled. But in the bill, as it stands, there is a provision for waiver. I think that should be flexibly used by heads of institutions in cases where a researcher obviously does not have resources to cover the kinds of information a person needs. Certain kinds of research require access to many, many government documents, perhaps to a whole series of documents, let us say annual reports of something. Are we going to have to pay a \$25 application fee for every year of the annual report, or what?

• 1610

We do not know how they will implement it yet, but we feel very strongly that, not only for our research purposes, but especially for native peoples' organizations, welfare rights' organizations, women's organizations, organizations that have

[Traduction]

M. Willmott: Oui.

M. Kilgour: Je pense que l'article 20 de l'Annexe 1 vous préoccupe énormément.

M. Willmott: En effet, c'est là la disposition qui touche le plus directement les membres de notre Association et leur travail, plus particulièrement ceux d'entre nous qui sont experts-conseils, qui se voient adjudger ces contrats de recherches par le gouvernement ou encore nous tous qui voulons nous servir de la recherche gouvernementale, et y avoir accès pour la corriger au besoin, la critiquer, etc.

M. Kilgour: Dans votre réponse à la question de M. Beatty au sujet de l'article 20(2) de l'Annexe 1, vous dites que l'expression «induire en erreur» est tout à fait arbitraire et donne trop de discrétion aux responsables d'une institution fédérale.

M. Willmott: Dans notre travail, presque tout ce que nous écrivons peut induire en erreur et c'est pourquoi nous supposons qu'il en va de même pour les rapports gouvernementaux. Cette disposition constitue donc un exemple flagrant d'échappatoire.

J'ajouterai que la question de savoir quels renseignements et quels documents existent est tout aussi importants. Je vous donne un exemple. J'ai un collègue, anthropologue à l'université York, qui s'intéresse aux Autochtones. Il a beaucoup de mal à obtenir des documents qui n'ont même pas de cote parce qu'il ne sait tout simplement pas où ils se trouvent. Il a calculé qu'il y a 34 ministères et organismes fédéraux qui rédigent des rapports sur les Autochtones, d'une façon plus ou moins intermittente; la plupart du temps, ces rapports n'ont pas un gros tirage. Pour se tenir au courant et pour faire sa recherche, il ne peut absolument pas s'adresser constamment à chaque institution pour savoir quels sont les derniers rapports publiés. Il lui faut donc pouvoir compter sur un index qui le renseignerait sur l'existence des rapports.

M. Kilgour: Le temps file. Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez des frais occasionnés. Est-ce qu'un chercheur devrait verser 10c. par page? Que pensez-vous de cela?

M. Willmott: Je pense qu'il faudrait se montrer souple à cet égard. En d'autres termes, on devrait prévoir un tarif forfaitaire. Les dispositions du projet de loi contiennent une possibilité d'exemption. Je pense que les responsables d'institutions devraient en user judicieusement advenant qu'un chercheur n'ait pas les moyens de verser la somme qu'exigent les documents qu'il demande. Certains types de recherches exigent un accès à une quantité considérable de documents, à toute une série de documents, des rapports annuels par exemple. Exige-t-on dans ce cas-là des droits de \$25 pour chaque année?

Nous ne savons pas encore comment on entend appliquer ces dispositions, mais nous espérons qu'on se montrera conciliant non seulement à notre égard mais aussi à l'égard des groupes représentant les Autochtones, les assistés sociaux, les femmes,

[Text]

hardly any money at all, there should be reasonable, possible fees and a liberal use of a waiver. The waiver provision is just open, there is a right of waiver; I would like to see it specify waiver for reasons of public interest or inability to pay.

Mr. Kilgour: Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Willmott and Mr. Kilgour. Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. I have a couple of questions with respect to the brief you have submitted today.

The first question is perhaps a bit broad, it is a kind of philosophical question. With respect to the provisions for access to information, to what extent do you believe researchers should have greater access to information, to the kind of information that it is proposed should be accessible here to members of the public at large?

Professor Willmott: I would like to ask Professor Lamy to answer that question.

The Chairman: Professor Lamy.

Professor Lamy: I think what we have proposed in terms of amendments that affect access applies to everybody, not just to us. In fact, I do not see this distinction of researchers' having special status. This is not what is being asked. We are saying, look, when anybody goes up and says "We want this record," what kind of runaround are they going to get? I think, right now, there is lots of leeway for a runaround—"Well, we do not control that document." Six months down the road you finally get a letter back. The information commissioner is going to tell you, "If you have a complaint, you come and see us, but it is not within our mandate to assist you in any way." This applies equally to a researcher or any other member of the Canadian public. Nothing is being sought here that is not for everybody.

Mr. Robinson (Burnaby): So, in terms of the access to information provisions of the bill, you do not seek any greater access than a member of the public generally.

Professor Willmott: Definitely not.

Mr. Robinson (Burnaby): Okay.

What about with respect to the privacy provisions of the legislation? I do not think you have commented to any significant extent on this. I know there is another delegation that may. But there is no question that, it appears, with respect to access to personal information you are seeking greater access to information. Is that accurate? If so, what kind of controls do you think should be exercised to ensure that researchers do not abuse the privileges they may be granted under those circumstances?

Professor Willmott: In the first place, may I comment, Mr. Chairman, we think government civil servants and researchers and members of the public are about equally reliable or unreliable with regard to revealing public information. With

[Translation]

groupes qui ne disposent en général que de peu d'argent. On devrait donc songer à n'exiger qu'une somme symbolique et appliquer l'exemption généreusement. L'exemption est permise en vertu des dispositions, mais elle est générale et il faudrait peut-être envisager des exemptions spécifiques au nom de l'intérêt public ou dans les cas d'insolvabilité.

M. Kilgour: Merci beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Willmott et monsieur Kilgour. Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions à poser sur le mémoire que vous avez présenté aujourd'hui.

La première est d'ordre général et quelque peu philosophique. Dans quelle mesure pensez-vous que l'accès à l'information devrait être plus facile pour les chercheurs que pour le grand public?

M. Willmott: Je demanderai à M. Lamy de répondre à cette question.

Le président: Monsieur Lamy.

M. Lamy: A mon avis, les amendements que nous proposons touchent tout le monde, pas seulement les gens que nous représentons. En fait, les chercheurs n'y sont distingués en rien et n'auraient pas de statut spécial. Ce n'est pas ce que nous demandons. Nous demandons tout simplement que quiconque souhaitant avoir accès à un dossier ne se butte pas à toutes sortes de complications. Actuellement, les dispositions du bill ouvrent la porte aux complications. On pourrait très bien répondre laconiquement: «Nous n'avons pas la responsabilité de ce document». On pourrait également traîner en longueur et être forcés de saisir le commissaire à l'information d'une plainte. A son tour, le commissaire à l'information pourrait répondre. «Vous pouvez très bien vous plaindre, mais il ne nous appartient pas de vous venir en aide.» Dans un tel cas, les chercheurs comme le simple citoyen sont sur un pied d'égalité. Nous ne réclamons rien que nous ne réclamions pour tout le monde.

M. Robinson (Burnaby): Vous ne voulez donc pas qu'on vous donne à vous plus d'accès qu'au grand public, n'est-ce pas?

M. Willmott: Absolument pas.

M. Robinson (Burnaby): Bien.

Que faites-vous des dispositions sur les renseignements personnels? Vous n'avez pas fait de remarques à ce propos. Je sais que vous serez peut-être suivi d'une autre délégation qui en fera. Il est évident que vous demandez à avoir accès des renseignements sur les particuliers. Je ne me trompe pas, n'est-ce pas? Vous y avez fait allusion. Ainsi, quelles garanties devrait-on imposer pour veiller à ce que les chercheurs n'abusent pas des privilèges qu'on leur donnerait à cet égard?

M. Willmott: Tout d'abord, nous estimons que les fonctionnaires, les chercheurs, les gens en général, sont tout aussi fiables les uns que les autres. Une fois de plus, dans ce cas-ci, nous ne réclamons rien que nous ne réclamions pour le public

[Texte]

regard to this privacy thing, again, I do not think we are advocating anything that we do not advocate for nonresearchers or nonacademic people. The specific provisions being proposed by the Social Science Federation of Canada involves access to personal data on the basis of conditions that anyone could fulfil, not just a university person or a consultant, but anybody who would undertake to maintain confidentiality and privacy could have access to records for research purposes and statistical aggregating purposes. The government institution would have to be satisfied that that was the purpose, and also there is a provision in there that that purpose could not be satisfied by access to that information and not by some other means. If anyone, a researcher or nonacademic or nonconsulting person, if anybody comes to a government institution and demonstrates that this information is needed for the purpose of their research and that they will undertake the same confidentiality provisions as everyone else, then they would have access under the proposal of the Social Science Federation.

• 1615

Mr. Robinson (Burnaby): One of the concerns I have, though, is that in its present form, in the privacy provision the bill contains a requirement that there be a written undertaking that no subsequent disclosure of the information be made in a manner that could affect the privacy of an individual. What kind of sanctions do you think are adequate to protect the privacy of individuals under these circumstances?

Professor Willmott: Mr. Chairman, I regret that, I have not given thought to that, but offhand I would say the same sanctions that apply to civil servants.

Mr. Robinson (Burnaby): You mean under the Official Secrets Act now?

Professor Willmott: Yes. I would be under the Official Secrets Act now. I presume that under the privacy act there will also be sanctions.

Mr. Robinson (Burnaby): I see.

With respect to the concern you have raised on Clause 22 of Schedule I, the access to information provisions, you have stated that your concern under Clause 22.(2)(b) is that reports prepared by consultants who were not in fact officers or employees of government institutions may not be disclosed. I would suggest to you that, under the general provisions of Clause 22, this is in effect an exemption provision:

The head of a government institution may refuse to disclose any record requested . . .

In fact, where the government is told they "may refuse to disclose", in practice they *will* refuse to disclose. So while your point is an interesting one, because they have that option to refuse to disclose under Clause 22.(1) generally, in practice it is really not going to make too much difference.

Would you care to comment on that?

Professor Willmott: Is it all right to have Mr. Lamy respond?

[Traduction]

en général. La Fédération canadienne des sciences sociales proposera des dispositions précises concernant l'accès aux renseignements personnels, sous réserve de garanties que quiconque pourra respecter, même s'il n'est pas universitaire ou expert-conseil, quiconque pourra s'engager à respecter l'anonymat et la vie privée des gens dont il consultera les dossiers à des fins de recherches ou de statistiques. L'institution gouvernementale devra s'assurer du bien-fondé de l'usage et vérifier que la seule façon d'obtenir les renseignements est par consultation de ces dossiers. N'importe quel chercheur, universitaire, expert-conseil ou autre, pourrait donc s'adresser à une institution gouvernementale et prouver qu'il a besoin des renseignements pour sa recherche. Il devra donc respecter l'anonymat au même titre que les autres et obtiendra ainsi accès à ces renseignements suivant les modalités proposées par la Fédération canadienne des sciences sociales.

M. Robinson (Burnaby): Je m'inquiète, car les dispositions actuelles du projet de loi relatives aux renseignements personnels exigent tout simplement un engagement écrit portant qu'il n'y aura pas de divulgation des renseignements d'une manière susceptible de porter préjudice à un particulier. Quel genre de sanctions devrait-on prévoir pour protéger les particuliers dans ces circonstances?

M. Willmott: Malheureusement, je n'y ai pas réfléchi, mais j'ajouterai qu'on devrait imposer à tout le monde les mêmes sanctions qu'on impose aux fonctionnaires.

M. Robinson (Burnaby): Vous voulez dire celles qui sont prévues dans les dispositions de la Loi sur les secrets officiels, n'est-ce pas?

M. Willmott: En effet. Actuellement, cela relève de la Loi sur les secrets officiels. Je suppose que les dispositions concernant les renseignements personnels prévoiront également des sanctions.

M. Robinson (Burnaby): Je vois.

Vous vous inquiétez au sujet de l'article 22 de l'Annexe 1, portant sur l'accès à l'information. Plus particulièrement, l'alinéa 22.(2)(b) aurait pour conséquence que les rapports préparés par des experts-conseils qui ne sont pas des employés du gouvernement pourraient ne pas être divulgués. Je vous signale qu'en vertu des dispositions générales de l'article 22, ce sont à toutes fins pratiques des exemptions.

Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents . . .

On dit que le gouvernement «peut refuser la communication» mais en fait le gouvernement la refusera. Etant donné que les dispositions du paragraphe 22.(1) donnent au gouvernement la possibilité de refuser la communication de documents d'une manière générale, même si on apportait une modification, cela n'y changerait rien.

Avez-vous des remarques à faire à ce sujet?

M. Willmott: Puis-je demander à M. Lamy de répondre.

[Text]

The Chairman: Yes. Mr. Lamy.

Professor Lamy: The point is that a person who is refused a consultant's report—Remember that to get the damned thing you have to know the title or who did it and so on. All right, Joe Blow did a policy report on something to do with our native peoples, so you try to get it and they refuse. You can go to the information commissioner, and because it is a discretionary matter he is going to be able to judge. It does not come under the "shall not" type of section. You are not telling them that this is the kind of information they cannot refuse you, and they are going to have to have pretty good grounds for not giving you that report. Over a period of several years, if the information commissioner overrules this and says they have to give these kinds of things out, there is going to be a disincentive for government departments to go to outside advice, especially for sensitive policy matters, and I do not think that is in the interests of the federal administration.

Mr. Robinson (Burnaby): No, I agree with that. My concern is that under Clause 22 there really might not be that much difference anyway since there is a discretion as to disclosure.

Then you turn to Clause 20.(1)(b) with respect to:

financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;

I share your concern certainly about that provision. Have you related that provision to the provisions of Clause 18.(b), which deal with "scientific or technical information obtained through research by an officer or employee of a government institution", and with priority of publication? Do you see any relationship between those two? As I read it, Clause 20.(1)(b) relates more to concern about possible financial impact of disclosure. Also, it certainly does not relate to all forms of research. The example you have given of research respecting native people, or anthropological research or sociological research, would fall, as I read it, outside the purview of Clause 20.(1)(b).

Professor Willmott: I am sorry, Mr. Robinson, I have not made that connection. I wonder if we have a different understanding of Clause 22. As I understand it, Clause 22.(1) permits the government to refuse, and Clause 22.(2) specifies in what areas the government cannot refuse. So I read it that Clause 22.(2)(b) provides that a government cannot refuse...

Mr. Robinson (Burnaby): ... to disclose consultants' reports.

Professor Willmott: Yes. So those are open in a way that government reports are not.

With regard to scientific or technical information, I am sorry, I am not on top of that, but I would think we would want the same principles to apply; that both in-house and consulting research outside, as well as government-funded research of any kind, would be open to access under the provisions of this bill.

[Translation]

Le président: Monsieur Lamy.

M. Lamy: Il s'agit du refus de divulguer le rapport d'un expert-conseil. Souvenez-vous que pour obtenir un rapport il faut en connaître le titre, l'auteur, etc. Ce sera bien beau de savoir que M. Dupont a écrit un rapport sur les Autochtones, mais on pourra très bien se voir refuser l'accès à ce rapport étant donné que la question est laissée à la discrétion des ministères, qui rendent la décision; on pourra s'adresser au commissaire à l'information et c'est lui qui tranchera. Cela ne tombe donc pas sous le coup des articles contenant l'expression «est tenu de». S'il ne s'agit donc pas d'un rapport dont on ne peut pas interdire l'accès, les ministères auront beau jeu et pourront refuser de le divulguer. Après plusieurs années, le commissaire à l'information pourra exiger que ces rapports soient divulgués, mais les ministères seront réticents, dès lors, à consulter les experts-conseils, surtout en ce qui a trait aux politiques controversées. Cela ne servirait pas leurs intérêts.

M. Robinson (Burnaby): En effet, je suis d'accord avec vous. Je m'inquiète, car la discrétion prévue à l'article 22 ne semble pas changer grand chose.

Je reviens à l'article 20.(1)(b):

Des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

Je partage votre préoccupation au sujet de cette disposition. Avez-vous fait le lien entre cette disposition et celle qui est prévue à l'article 18.b) qui a trait aux renseignements «scientifiques ou techniques obtenus grâce à des recherches par un cadre ou un employé d'une institution fédérale» et à la priorité de publication? Voyez-vous un rapport entre ces deux articles? D'après moi, l'article 20.(1)b) a trait plutôt aux répercussions financières de la divulgation. De plus, il ne concerne pas tous les types de recherches. En effet, les exemples sur la recherche anthropologique, sociologique ou concernant les autochtones, ne tomberaient pas sous le coup de l'aliéna 20.(1)b).

M. Willmott: Monsieur Robinson, je ne vois pas le rapport. Peut-être que nous comprenons différemment l'article 22. A mon avis, le paragraphe 22.(1) permet au gouvernement de refuser la divulgation de certains documents et l'article 22.(2) précise les domaines où le gouvernement ne peut pas refuser la divulgation d'un document. Ainsi, d'après l'alinéa 22.(2)b), le gouvernement ne peut pas refuser...

M. Robinson (Burnaby): ...de divulguer les rapports d'experts-conseils.

M. Willmott: C'est cela. Cela exclut donc les rapports gouvernementaux.

Pour ce qui est des renseignements techniques ou scientifiques, je dois vous répondre que je ne connais pas bien le sujet, mais il faudrait que les mêmes principes s'appliquent. Il faudrait que la recherche interne et la recherche externe, e même que toute recherche financée avec des deniers publics, soient accessibles en vertu des dispositions de ce projet de loi.

[Texte]

[Traduction]

• 1620

Mr. Robinson (Burnaby): Finally, Mr. Chairman, if I may, just as a matter of information, I think the delegation should be aware of the fact that the government has indicated they will be open to an amendment to provide for a mandatory three-year review of the provisions of the bill. Hopefully, that will be one of the amendments which is accepted by the government. Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Svend Robinson. Mr. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman. Professor Willmott, would it be fair to say that your basic concern is one of access to information rather than protection of privacy?

Professor Willmott: Yes, sir. We have been working primarily on the freedom of access side of things. Privacy is something we have worked on for many years within our association and we have developed a code of ethics for sociologists and anthropologists which we have tried to enforce on our membership, rights of privacy of the people we study.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): From the remarks you have made before the committee today, would it be fair to conclude that your investigation and your concerns are really strictly on the first half of this bill, the access to information? You have not necessarily tied it in with the protection of privacy. That is a fair statement, is it not?

Professor Willmott: Fairly fair. Yes, sir, it is.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right. Now when we take a look at Clauses 20, 21 and 22 of Schedule I, to which you have referred extensively, I understand from what you have stated that as far as Clause 20.(1) is concerned, the word "shall" should be changed to "may".

Professor Willmott: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I understand that in Clause 21.(1) you feel that the word "shall" once again should be changed to "may".

Professor Willmott: Yes, Mr. Chairman. In all cases we think that the exemptions protect information that should not be made public, and it should not be made mandatory in any case because mandatory protection may protect information that does not need to be protected.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So you are quite happy with Clause 22.(1) of Schedule I where it says that the head of government may refuse, rather than shall refuse.

Professor Willmott: Yes, sir.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): That is the kind of wording you would like to see in every case. Is that a fair statement to make?

Professor Willmott: Yes, right.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Now I want to take a look at Clause 20.(1) of Schedule I again and refer to particu-

M. Robinson (Burnaby): Finalement, monsieur le président, permettez-moi d'indiquer aux témoins que le gouvernement a fait savoir qu'il n'aurait pas d'objection à ce que l'on présente un amendement prévoyant un examen obligatoire des dispositions du projet de loi après trois ans. J'espère que ce sera là l'un des amendements que le gouvernement acceptera. Merci beaucoup.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Robinson. Monsieur Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président. Monsieur Willmott, peut-on dire que vous vous préoccupez surtout de l'accès à l'information plutôt que de la protection des renseignements personnels?

M. Willmott: Oui monsieur. Nous nous sommes préoccupés surtout de l'aspect accès à l'information. Notre association travaille depuis bien des années sur les questions de protection des renseignements personnels, et nous avons d'ailleurs élaboré un code d'éthique à l'intention des sociologues et des anthropologues, code que nous nous efforçons de faire respecter par nos membres; il s'agit de la protection des renseignements personnels relatifs aux particuliers que nous étudions.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous pouvons en conclure que vous vous préoccupez avant tout de la première partie du projet de loi à l'étude, celle qui concerne l'accès à l'information. Vous vous inquiétez moins de ce qui concerne la protection des renseignements personnels; c'est à peu près cela, n'est-ce pas?

M. Willmott: Oui, c'est à peu près cela.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien. Venons-en maintenant aux articles 20, 21 et 22 de l'Annexe I auxquels vous faites longement allusion. D'après ce que vous nous avez dit, à l'article 20.(1), il s'agirait de remplacer les termes «est tenu de refuser» par les termes «peut refuser».

M. Willmott: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A l'article 21.(1), vous voudriez à nouveau que l'expression «est tenu de refuser» soit remplacée par l'expression «peut refuser».

M. Willmott: Oui, monsieur le président. Dans tous les cas nous estimons que les exemptions protègent les renseignements qui ne devraient pas être rendus publics, et nous pensons qu'il ne devrait pas y avoir d'obligation générale parce que, dans un tel cas, on pourrait protéger des renseignements qu'il n'est pas nécessaire de protéger.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je suppose donc que l'article 22.(1) de l'Annexe I vous satisfait puisque on y dit que le responsable de l'institution fédérale peut refuser, et non pas qu'il est tenu de refuser.

M. Willmott: Oui, monsieur.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est ce que vous voudriez dans chaque cas; c'est à peu près cela, n'est-ce pas?

M. Willmott: Oui, c'est exactement cela.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur, j'aimerais maintenant attirer votre attention sur l'article 20(1)b) de

[Text]

larly to subclause (1) (b). I want to ask you what you consider should be considered as confidential. Do you have any definition on confidentiality as far as government is concerned? Are you in fact even concerned about confidentiality of documentation with regard to this particular clause?

Professor Willmott: Mr. Chairman, I think we do recognize that there are many kinds of information which must be kept confidential. In fact, the only information that refers to private individuals or corporations which should be public is information that is in the public interest or that which is not specifically harmful to those interests.

I said that we have not paid much attention to privacy. We consider that the proposed Privacy Act does adequately protect privacy and that other provisions here do also protect third parties. So I think the answer is that our association definitely does consider that there are many kinds of information which need to be protected in order to protect the private interests of individuals and groups.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But you are not talking about confidentiality as far as government itself is concerned.

Professor Willmott: In that field we also recognize that there are areas in which confidentiality must be maintained. We have not asked for access to the whole area of advice to government, or recommendations to government, the kind that goes forward to cabinet.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would it be fair to say, Professor Willmott, that you would agree that there needs to be some limitation set?

Professor Willmott: Yes, sir.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right. Now I want to ask you this. In view of your suggestion that the word "shall" in a number of clauses be changed to "may", would it be fair to say that this in effect substantially changes the meaning of those clauses, to the effect that where you have the word "shall", a court or a judge would not be involved in making any decision; whereas if the word "may" is used, then obviously a judge could be brought in to decide the matter of the document, as to whether or not it should be disclosed?

• 1625

Mr. Willmott: Mr. Chairman, I believe that is absolutely correct. What we are advocating is that ultimately it is the court which would have to decide whether the information should be exempted or not.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But you would agree with me that where the word "shall" is used, the court or a judge would have no jurisdiction whatsoever to make any decision.

Mr. Willmott: I believe that would be the case.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you.

[Translation]

l'Annexe I. Je voudrais savoir quels sont à votre avis les renseignements qui devraient être considérés comme confidentiels. Avez-vous une définition à ce propos, pour ce qui est du gouvernement? D'ailleurs, vous préoccupez-vous de la nature confidentielle des documents en ce qui concerne cet article-ci?

M. Willmott: Monsieur le président, nous savons certes qu'il y a beaucoup de renseignements qui doivent être tenus confidentiels. D'ailleurs, les seuls renseignements concernant des individus ou des sociétés et auxquels le public devrait avoir librement accès sont des renseignements d'intérêt public ou des renseignements ne portant pas atteinte à l'intérêt public.

J'ai déclaré que nous ne nous étions pas beaucoup penchés sur les questions relatives à la protection des renseignements personnels. Nous estimons que le projet de loi en la matière protège les renseignements personnels d'une façon satisfaisante et que les autres dispositions du projet de loi à l'étude protègent également les tiers. Je répondrai donc en disant que notre association estime qu'il y a beaucoup de renseignements qui doivent être protégés pour que les intérêts privés des individus et des groupes soient eux-mêmes protégés.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pour ce qui est du gouvernement lui-même, vous ne parlez pas de la nature confidentielle.

M. Willmott: A cet égard, nous reconnaissons également qu'il y a des domaines où le caractère confidentiel doit être assuré. Nous n'avons pas demandé à ce que l'on ait accès à tout ce qui a trait aux conseils ou aux recommandations donnés au gouvernement, à tout ce qui est envoyé au Cabinet.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur Willmott, êtes-vous d'accord avec moi pour dire qu'il est nécessaire d'établir certaines limites?

M. Willmott: Oui, monsieur.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien. Permettez-moi maintenant de vous poser la question suivante. Vous avez proposé que, dans un certain nombre d'articles, on remplace l'expression «est tenu de refuser» par l'expression «peut refuser». N'estimez-vous donc pas que cela aurait pour effet de modifier considérablement la signification de ces articles en ce sens que quand il est dit «est tenu de refuser» il n'est pas question d'inviter les tribunaux à prendre une décision; par contre, si l'article stipule «peut refuser», on pourrait alors demander à un juge de décider si le document en question doit ou non être divulgué?

M. Willmott: Monsieur le président, je pense que cette remarque est absolument correcte. Ce que nous voulons dire c'est que, finalement, ce sont les tribunaux qui décideront si les renseignements doivent ou non faire l'objet d'une exemption.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais vous êtes d'accord avec moi pour dire que, si on utilisait l'expression «est tenu de refuser», il ne sera pas question de s'adresser à un tribunal ou à un juge pour qu'il rende une décision parce que, de toute façon, il n'aurait aucune compétence en la matière.

M. Willmott: Je pense que ce serait effectivement le cas.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci.

[Texte]

One of the things which concern me to some extent is the cost. I suppose I am rather cost conscious; I think most of the members are. We are caught in the situation where we want to see this kind of bill go through because we believe in the freedom of information and the right to privacy, but at the same time we have to consider some restriction on costs. I ask you this. Do you agree with the principle of fee for service?

Mr. Willmott: Mr. Chairman, yes, I think we do agree with fee for service, with the proviso that we ask for a flexible waiver provision in cases of organizations or individuals who cannot pay or who are doing something in the public interest and could not do it if they had to pay the fees.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would it be fair to say that the costs to some extent should be, in part at least, determined by the cost to obtain the information? Would you agree with that statement?

Mr. Willmott: I would agree with the proviso you yourself made, Mr. Robinson: to some degree. The problem arises that some requests for information might lead to very unusually extensive searches through no possible way of having the foresight to see that. I think there are cases where waiver would be required—in other words, limitations on the cost that would be charged. In other words, full cost recovery in cases where unusual and often unforeseeable difficulties arise I think would be unrealistic and unfair.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

You made an altruistic statement, I would suggest, when you said there should be a waiver for public interest or the ability to pay. I would suggest to you that this sometimes leaves it open to a great deal of problems. For instance, somebody could come forth and say he wants to obtain some research material but he has no money. He may be doing it for somebody else, but you do not necessarily know this. Nobody knows about it.

He just comes along and says he has no money but he wants this information. It would seem to me there has to be some kind of control and somebody maybe has to do a bit of investigating to determine whether in fact a person needs the information and whether in fact the person has the money to pay for it, or whether they are doing it for somebody else to get a freebie.

Would you agree with that? Is that something which should be looked at?

Mr. Lamy: Well, first of all, the person involved can complain to the Commissioner of Information. In other words, I think one has to rely on bureaucratic good sense. Of course, this does not always prevail; in which case one would assume the person has access to the commissioner.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Just one further point. You have talked about clause 6 and you have indicated in effect that you feel the commissioner should do the research for the applicant. I am paraphrasing what you have said, but

[Traduction]

Comme la plupart des membres du Comité, je m'inquiète de la question des coûts. Nous sommes pris dans un dilemme en ce sens que nous souhaitons que le projet de loi soit adopté parce que nous croyons à la liberté de l'information et au respect des renseignements personnels mais, parallèlement, il nous faut envisager certaines limites sur le plan des coûts. J'aimerais vous demander si vous êtes d'accord avec le principe de la tarification des services?

M. Willmott: Monsieur le président, oui, je pense que nous sommes d'accord avec ce principe de la tarification des services, à condition que l'on tienne compte des organisations ou des individus qui ne peuvent payer ou qui œuvrent pour l'intérêt public et qui ne pourraient pas le faire s'ils devaient payer des droits.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Peut-on dire que, en partie tout du moins, les frais devraient être déterminés, dans une certaine mesure, en fonction de ce qu'il en coûte pour obtenir les renseignements? Êtes-vous d'accord avec moi là-dessus?

M. Willmott: Je suis d'accord avec vous, à la condition que vous avez vous-même faite en disant: dans une certaine mesure. Certaines demandes de renseignements pourront entraîner des recherches extrêmement approfondies, sans qu'il soit possible de le prévoir. Dans de tels cas, j'estime qu'il faudrait limiter les coûts qui seront imposés. Autrement dit, il serait peu réaliste et injuste de vouloir recouvrer totalement les frais occasionnés dans les cas où l'on aura fait face à des difficultés inhabituelles et imprévues.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

J'estime que vous vous êtes montré altruiste quand vous avez déclaré que des dispositions spéciales devraient être prises à l'encontre de ceux qui œuvrent dans l'intérêt du public ou qui n'ont pas les moyens de payer. J'estime que, parfois, de telles solutions ouvrent la porte à de nombreux problèmes.

Certains viendront par exemple demander des renseignements en disant qu'ils n'ont pas l'argent pour payer. Ces personnes travaillent peut-être pour quelqu'un d'autre, mais cela vous ne le savez pas nécessairement. Personne ne le sait. J'estime donc qu'il faut imposer un certain contrôle ou peut-être faudra-t-il faire une enquête pour déterminer si la personne qui cherche à obtenir ces renseignements a ou non les moyens de payer ou si elle agit pour le compte d'un tiers.

Êtes-vous d'accord avec moi? Ne pensez-vous pas qu'il conviendrait de se pencher sur cette question?

M. Lamy: Premièrement, la personne concernée peut porter plainte auprès du commissaire à l'information. Autrement dit, il faut se fier au bon sens du bureaucrate. Bien sûr, il ne prévaut pas toujours; dans un tel cas, on peut supposer que la personne en question ira s'adresser au commissaire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Une autre question. A propos de l'article 6, vous avez dit que, à votre avis, le commissaire devrait faire les recherches au nom du demandeur. Je paraphrase vos propos, mais c'est là ce que j'ai cru

[Text]

that is really what it sounds like to me. Where do you draw the line on this? How much of the research do you expect the commissioner to do because you do not know what you are looking for?

Mr. Lamy: I think the reasoning behind the amendments proposed in this regard is that you are setting up an officer in each institution anyway, and he is going to have to respond to every request for information that comes to his institution. I just do not believe, knowing the ways of bureaucracy a little, having lived in Ottawa for the past eight or nine years, that these guys are going to take each request out of the blue and treat it as an individual case. You can be sure once you have that officer there that the first thing he is going to do is begin to compile classes of documents, indexes, by title and so forth.

The commissioner does absolutely nothing for you. The act requires that you locate the proper officer and it is in that regard that the commissioner should provide assistance only in locating the officer.

• 1630

You can see someone calling you from Vancouver or something, getting the Ottawa runaround. Even for people who know this system, it takes sometimes 10 telephone calls, and that is impossible if you are calling from Vancouver. So, this is the issue here. A citizen should be able to call from Vancouver to the commissioner's office. They would locate the person responsible for assessing the record and they would take it from there.

I also share your apprehension. I have no desire to see these regional offices with burgeoning staffs mushrooming all across the country. This can be avoided by saying the commissioner simply locates the officer for you, and with the number of requests coming in, he is going to set up adequate files. Then all he has to do is make a list and distribute it. If regulations require a fee, they require a fee.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Mr. Perrin Beatty, a very brief question because we have another group.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, my main concern with the bill is as it relates to privacy and I recognize that our witnesses have given most of their attention to the freedom of information side.

I suppose one of the most difficult questions the committee will have to deal with is the question of rights to privacy of people who are deceased, particularly as it relates to people doing research, either historical or biographical. I am wondering whether we could have some guidance from our witnesses as to their views on that issue. What is an appropriate protection of the right to privacy of an individual after he is dead? Does he have a right to privacy? For what period should records be retained? What access to information should researchers be given?

[Translation]

comprendre. Où cela s'arrête-t-il? Quelle recherche le commissaire doit-il faire si vous ne savez pas vous-même ce que vous recherchez?

M. Lamy: Dans chaque institution fédérale il y aura un agent qui sera chargé de répondre à toutes les demandes d'information qui seront envoyées à l'institution en question. Voici huit ou neuf ans que j'habite à Ottawa et je connais un peu comment la bureaucratie fonctionne; aussi, je ne pense pas que chaque demande va être traitée individuellement. Ces agents vont commencer par faire des catégories de documents, établir des indexes, choisir des rubriques et ainsi de suite.

Le commissaire ne fait strictement rien pour vous. La Loi exige que vous trouviez la personne appropriée et c'est à cet égard que le commissaire pourrait vous venir en aide.

Même quand on sait comment fonctionne le système, il faut parfois donner dix coups de téléphone pour trouver ce que l'on cherche. Voilà qui est impossible si vous devez appeler Ottawa de Vancouver. C'est de cela dont il est question ici. Depuis Vancouver, on devrait pouvoir appeler le bureau du commissaire. Les membres de ce bureau devraient pouvoir trouver la personne chargée du dossier que vous recherchez et vous interviendriez à nouveau à ce moment-là.

Je partage vos craintes. Je n'ai pas envie de voir des bureaux régionaux se créer un peu partout dans le pays. Tout cela pourrait être évité, le bureau du commissaire devrait pouvoir vous aider à trouver la personne responsable du dossier que vous recherchez. Il devrait établir des listes et les distribuer. Si les règlements exigent que l'on paie un droit, que l'on paie donc un droit.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président.

Le président: La parole est à M. Perrin Beatty, à qui je demanderais de poser une brève question parce que nous avons un autre groupe à entendre.

M. Beatty: Monsieur le président, à propos du bill à l'étude, je me préoccupe surtout de ce qui concerne la protection des renseignements personnels et je vois que nos témoins se sont surtout intéressés à ce qui concerne l'accès à l'information.

Je suppose que la question la plus difficile parmi celles auxquelles le Comité va devoir s'attaquer concerne le respect des renseignements personnels d'un individu décédé, notamment quand ces renseignements intéressent des historiens ou des biographes. J'aimerais que nos témoins nous donnent leur avis à ce propos. Comment assurer la protection des renseignements personnels des gens décédés? Ces personnes ont-elles le droit à cette protection? Pendant quelle période doit-on garder les dossiers les concernant? Dans quelles mesures les chercheurs devraient-ils avoir librement accès aux renseignements concernant des personnes décédées?

[Texte]

Professor Willmott: Mr. Chairman, sociologists and anthropologists are often accused of neglecting history, and I am afraid this is an example of that. I think the Canadian Historical Association would be the best organization to deal with that question. Perhaps my colleague, Professor Paul Lamy, would have a comment on that.

Mr. Beatty: Let me take another run at it.

Professor Willmott: I might say we rarely do research which involves deceased people.

Mr. Beatty: An anthropologist or a sociologist might be interested in one area. I remember some years ago prior to the publication of the index, I put a question on the order paper asking the government what sorts of information it had in personal data banks. One of the ones which caught my eye was a registry of individuals born with birth defects, which would include an individual's name, parents, time of birth, his death and also the defect. Well, obviously, this is the sort of material which might be of interest to a researcher in either anthropology or in sociology. To what extent should this information be kept private and access be denied to anthropologists and sociologists doing this sort of research?

Professor Willmott: Mr. Chairman, under our fourth point, we would favour such information being available to researchers, provided the purpose of their research could not be carried out without that information and provided they were subject to the same conditions of confidentiality and control that are applied to civil servants.

I think you are correct in saying a sociologist or anthropologist might very well be interested in that kind of material. They might be trying to look for relationships between birth defects and some other social variable, in which case their research would certainly not include any names and might even benefit people who are crippled or whatever.

Mr. Beatty: It may well include names. If for example, an individual were doing research on the effects of, say, mercury pollution upon birth defects in a specific area, and a follow-up was being done perhaps with the families of people to whom children were born with birth defects, should a sociologist or an anthropologist have access to the names and addresses of individuals and have access to their medical records, in essence to be able to follow up on that after their death?

Professor Willmott: Mr. Chairman, I guess I was misunderstood. The material sought definitely would have names in it, yes, but I am saying that anything that came out of that research and was available to the public would have no names in it.

[Traduction]

M. Willmott: Monsieur le président, souvent on accuse les sociologues et les anthropologues de faire preuve de négligence à l'égard de l'histoire, et je crains bien que vous venez de nous en donner un exemple. C'est plutôt aux représentants de la Société historique du Canada qu'il faudrait poser cette question. Peut-être que mon collègue M. Lamy a un commentaire à faire.

M. Beatty: Donnez-moi une deuxième chance.

M. Willmott: Il est rare que nous fassions des recherches concernant des personnes décédées.

M. Beatty: Un anthropologue ou un sociologue s'intéressent à un domaine bien plus précis. Il y a quelques années, avant la publication de l'Index, j'avais inscrit une question au *Feuilleton* dans laquelle je demandais au gouvernement quels genres de renseignements figuraient dans les banques de données sur les individus. J'ai été surpris de constater qu'il y avait une liste des individus souffrant de malformations congénitales, avec leur nom, celui de leurs parents, leur date de naissance, la date de leur mort et aussi des précisions sur la malformation. Il est certain que ce genre de renseignements pourrait intéresser un anthropologue ou un sociologue. Dans quelle mesure devrait-on interdire la divulgation de ce genre de renseignements, dans quelle mesure devrait-on en refuser l'accès aux anthropologues et aux sociologues qui font des recherches sur de tels domaines?

M. Willmott: Monsieur le président, dans notre quatrième remarque, nous indiquons que nous sommes favorable à ce que de tels renseignements soient mis à la disposition des chercheurs, à condition bien sûr que ces renseignements leur soient absolument nécessaires et qu'ils respectent les règles de secret qui s'appliquent aux fonctionnaires.

Vous avez raison de dire qu'un sociologue ou un anthropologue pourraient fort bien s'intéresser à ce genre de précision. Ils pourraient chercher à déterminer quels sont les rapports entre les malformations congénitales et certaines autres variables à caractère social et, dans de tels cas, ils n'auraient certainement pas besoin de mentionner des noms, et je dois dire que leurs travaux pourraient être très intéressants pour des paralytiques, par exemple, et ainsi de suite.

M. Beatty: Mais des noms pourraient fort bien figurer dans leurs travaux. Supposons, par exemple, qu'un chercheur fasse une étude des rapports entre la pollution par le mercure et les malformations congénitales dans une région donnée. Si, quelques années plus tard, le sociologue ou l'anthropologue en question veut faire le suivi de leur étude, il leur faudra les noms et les adresses des familles où des enfants sont nés avec des malformations congénitales; il faudra qu'ils puissent avoir accès aux dossiers médicaux, il faudra en fait qu'ils puissent poursuivre leurs travaux après la mort des personnes concernées.

M. Willmott: Monsieur le président, je pense qu'on m'a mal compris. Il est certain qu'il y aura des noms dans les documents auxquels le chercheur souhaite avoir accès, mais tout ce qui sera divulgué au public par la suite ne devrait contenir aucun nom.

[Text]

• 1635

Mr. Beatty: In your judgment, should a researcher be able to get such information, assuming he would want to follow up with the family with other groups within a community on a specific individual's case? For example, when your sample size is small enough—you are looking at a specific Indian reserve, for example—to what extent should the government have a responsibility to protect information about individuals after their deaths if follow-up work is to be done within a community?

Professor Willmott: Mr. Chairman, I think that question is quite a specific one, and I could not speak for my colleagues on it. Personally, I would say no. Personally, I believe that people should not be interviewed or followed up or anything without their explicit consent, so to follow them up from some other sources I think would be illegitimate. However, not all social scientists would agree with that.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Thank you Mr. Beatty. Maintenant, vu que ce groupe s'est présenté devant nous, est-ce que je pourrais avoir une motion pour que le mémoire qu'a présenté ce groupe soit annexé aux comptes rendus du comité?

M. Kilgour: Je propose la motion.

Le président: Alors, M. Kilgour la propose. Pas besoin de second.

La motion est adoptée.

Le président: Alors, je dis . . .

I thank Professors Willmott and Lamy.

Professor Willmott: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: We are happy to have received your notes and briefing.

We now have another group. In my opinion it would be better to extend the sitting for 15 minutes to give the same opportunity to the second group to have 45 minutes. That way they will have enough time to make some comments on their brief and members of the committee will be able to ask questions.

I will now invite Ms Bennett McCardle, Mr. Glen Wright, Mr. Robert Hayward and Dr. Margaret Mattson to come forward.

I give the floor to Ms. McCardle. I will give you 10 or 15 minutes to present your brief, after which members will ask questions. Please proceed.

Ms. Bennett McCardle (Director, Archival Research, Indian Association of Alberta; Member, Eastern Ontario Archivists' Association): Mr. Chairman, we would like to thank you and the members of the committee for inviting us to give our views on Bill C-43 today.

We should say, first, that the Eastern Ontario Archivists' Association, in giving this brief before the Justice and Legal Affairs Committee, represents the views not only of its own members, but also of the Association of Canadian Archivists.

[Translation]

M. Beatty: A votre avis, un chercheur devrait-il pouvoir obtenir ces renseignements, en supposant qu'il veuille faire une étude de suivi auprès de la famille de la personne concernée, par exemple? Prenons le cas d'un échantillon limité, une réserve indienne; le gouvernement a-t-il la responsabilité de protéger les renseignements concernant des individus, après leur mort, au cas où l'on veut faire une étude de suivi?

M. Willmott: Monsieur le président, cette question est très précise et je ne puis répondre au nom de mes collègues. Personnellement, je pense que l'on ne devrait pas faire d'entrevues ou d'études sans le consentement explicite des personnes concernées mais, bien sûr, tous les spécialistes des sciences sociales ne sont pas d'accord avec moi là-dessus.

M. Beatty: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Merci, monsieur Beatty. Now I would like a motion so that the brief that our witnesses tabled with the Committee be appended to the Minutes of the Committee.

Mr. Kilgour: I move the motion.

The Chairman: Mr. Kilgour moves the motion. It is not necessary that it be seconded.

The motion is adopted.

The Chairman: So, I say . . .

Je remercie MM. Willmott et Lamy.

M. Willmott: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Nous sommes ravis d'avoir reçu vos notes et votre mémoire.

Nous avons maintenant un autre groupe. Je pense qu'il serait préférable de prolonger la séance de quinze minutes de façon à ce que le second groupe dispose également de 45 minutes. Ainsi, nos témoins auront suffisamment de temps pour présenter leur mémoire et les membres du Comité pour poser des questions.

J'invite maintenant M^{me} Bennett McCardle, M. Glen Wright, M. Robert Hayward et M^{me} Margaret Mattson à s'avancer à la table des témoins.

Je donne la parole à M^{me} McCardle. Vous aurez de dix à quinze minutes pour nous présenter votre mémoire et ensuite les membres vous poseront des questions. Je vous en prie.

Mme Bennett McCardle (directrice, Recherche en archives, Indian Association of Alberta; membre de l'Association des archivistes de l'est de l'Ontario): Monsieur le président, nous aimerions vous remercier, ainsi que les membres du Comité, de nous avoir invités à exprimer notre opinion sur le projet de loi C-43.

Tout d'abord, permettez-moi de dire que, en remettant le présent mémoire au comité de la Justice et des Affaires juridiques, l'Association des archivistes de l'est de l'Ontario représente non seulement les opinions de ses propres membres, mais aussi les opinions des membres de l'Association des archivistes canadiens.

[Texte]

With a combined membership of over 400 members encompassing all the levels of archival jurisdiction, we seek to promote communication and co-operation between ourselves and the public, as well as to represent the needs of the archival profession before government and other regulatory authorities.

Archivists are employed at the federal, provincial and municipal levels of government, in universities, in many of Canada's institutions and in corporations, both large and small. Their role is threefold: to acquire historically significant documents and records, whatever their form; to preserve this material for present and future generations; and to make such documentation available to the research public, which ranges from the professional historian to the amateur genealogist.

Our associations applaud the current efforts to allow Canadians more access to information in the custody of our federal government. We realize this new openness will help Canadians understand the governmental process. From our perspective as archivists, however, we see several elements in the proposed bill which must cause us concern.

As archivists, we are constantly called on to provide information to assist researchers in their various projects. Because government is the greatest of all information collectors, government records are essential sources for much of the research that is done in Canada, whether it is academic or amateur. Thus, the general and professional public will welcome the greater degree of access that the new legislation promises, but we must point out that Schedule I, Clause 19 of the access legislation and the definition of personal information in Schedule II, Clause 3 may well have an unwanted and opposite effect of closing information in government records which is now available to researchers.

That we recognize the need to protect personal privacy goes without saying, but we feel that the provisions we have cited are too sweeping in their effect even for that purpose. They threaten we think to hinder legitimate historical and social science research in Canada based on federal government records so we would recommend that a distinction be made in the definition of "personal information" between information that a person is required by law to give to the government and that which is supplied voluntarily by the individual. The former should be kept confidential for some extended period of time. The latter just does not require the same protection. Moreover, ethical codes and regulations to ensure protection of personal privacy can be developed to permit continuing access to this material.

• 1640

We would also recommend that the time period during which records are kept closed should be calculated from the person's date of birth rather than the death date as now provided in the bill because death dates are very difficult to

[Traduction]

Notre association, qui compte plus de 400 membres à tous les niveaux de l'archivistique, veut faciliter la communication et la collaboration entre les archivistes et le public tout en faisant connaître les besoins de ces professionnels au gouvernement et aux autres autorités chargées d'établir la réglementation.

Les archivistes travaillent dans l'administration fédérale et provinciale ainsi que dans les services de municipalités, d'universités et de nombreuses institutions et sociétés canadiennes de grande envergure ou plus modestes. Ils assument un triple rôle: recueillir toutes sortes de documents et de dossiers ayant une valeur historique; conserver ce matériel pour les générations actuelles et futures et, enfin, en permettre l'accès aux particuliers qui effectuent des recherches, depuis les historiens professionnels jusqu'aux généalogistes amateurs.

Notre association salue les efforts déployés afin de permettre aux Canadiens d'avoir plus facilement accès aux renseignements dont le gouvernement fédéral est le dépositaire. Nous savons que cette libéralisation favorisera chez les Canadiens la compréhension du processus gouvernemental. Toutefois, en tant qu'archivistes, nous sommes préoccupés par plusieurs éléments du projet de loi.

Notre travail d'archiviste consiste à seconder les chercheurs dans leurs projets en leur fournissant des renseignements. Parce que c'est le gouvernement qui recueille le plus d'informations, ces dossiers sont une précieuse source de renseignements pour les chercheurs, tant universitaires qu'amateurs. Par conséquent, le grand public et les chercheurs seront ravis de constater que le nouveau projet de loi promet un plus large accès aux renseignements, mais il nous faut noter que l'article 19 de l'Annexe I de la loi sur l'accès à l'information et la définition de renseignements personnels contenus à l'article 3 de l'Annexe II risquent d'avoir un effet contraire, à savoir d'interdire aux chercheurs l'accès aux renseignements contenus dans les dossiers administratifs qu'ils peuvent pourtant actuellement consulter.

Nous reconnaissons certes qu'il est nécessaire de protéger les renseignements personnels, mais nous estimons que les dispositions susmentionnées sont beaucoup trop absolues, même à ce propos. Au Canada, la poursuite bien légitime de recherches en sciences sociales et en histoire qui font appel aux dossiers de l'administration fédérale serait sérieusement entravée. Nous prions le Comité de ré-étudier ces dispositions. Nous recommandons en particulier qu'une distinction soit établie entre les renseignements qu'une personne est tenue de fournir au gouvernement aux termes de la loi et ceux qu'elle divulgue spontanément. Les renseignements du premier type devraient demeurer confidentiels pendant une période prolongée, alors que les autres ne nécessitent pas la même protection. En outre, il aurait lieu d'établir des codes d'éthique et des règlements qui garantissent que la protection des renseignements personnels soit assurée de manière à maintenir l'accès à ces documents.

Nous recommandons aussi que la période de non-divulgaration soit calculée en fonction de la date de naissance de l'intéressé plutôt que la date de son décès. Une période de cent ans après

[Text]

establish in fact. A period of 100 years after the date of birth would be acceptable, we think, since it has been adopted in countries such as Australia and the United States with some success.

We would also urge the committee to re-examine the Privacy Act in light of the potential difficulties it may create for social science and humanities research in Canada and ask that it take into consideration the recommendations that will be made by the Canadian Historical Association and the Social Science Federation of Canada. To this end, the committee might consider exempting information designated as historical material and which is held by the Public Archives of Canada for purposes of research from the provision of the Privacy Act and from the provisions of Schedule I Clause 19 of the access to information act.

The bill deals at length with responsibilities of government institutions regarding release of information. However, such issues as the question of what constitutes a record aside from its simple, physical format, and what constitutes control of records are not addressed. It is unclear whether or not certain bodies of records are definable as government records, for example: are records that accumulate in the office of a minister of the Crown. Generally speaking, such material consists of personal records reflecting the minister's political and constituency concerns as well as institutional records which pertain to the operation or administration of the government institution responsible to that minister. It has been the practice in Canada for ministers leaving a portfolio and for prime ministers at the end of their term of office to take with them all documents, both official and personal which they feel belong to them. Likewise, records generated under government grants and government contracts have often been considered personal records. To clarify this matter, we recommend that Schedule I Clause 3 of the proposed access legislation be amended to include in the definition of "record" the principle that all records produced during the conduct of public business and/or at public expense are to be considered government records and must therefore be dealt with under the provisions of Bill C-43.

As professional archivists we are also concerned with the definition of control in relation to government records. Does physical custody constitute control? When is a government record no longer under the control of any particular government institution? Again, we recommend that the committee consider any record produced at public expense to be a government record. Furthermore, we recommend that unless the record has been formally alienated from a government institution by means of appropriate regulations, it shall be considered to remain under the control of that institution.

Underlying the problem of defining records and the control of records is the need to reaffirm the concept of responsibility

[Translation]

la date de naissance semblerait acceptable, et c'est d'ailleurs ce qu'ont adopté des pays comme l'Australie et les États-Unis.

Nous recommandons au Comité de revoir la Loi sur la protection des renseignements personnels en fonction des difficultés qu'elle peut entraîner en ce qui concerne la recherche en sciences primaires et en sciences sociales au Canada; nous lui demandons en outre de tenir compte des recommandations que feront l'Association historique du Canada et la Fédération des sciences sociales du Canada. A cet effet, le Comité pourrait envisager de prévoir des exemptions pour les renseignements désignés comme ayant une valeur historique et détenus par les Archives publiques du Canada, à des fins de recherche, conformément aux dispositions de la Loi surmentionnée et de l'article 19, Annexe I, de la Loi sur l'accès à l'information.

Le projet de loi traite en profondeur des responsabilités des institutions gouvernementales en matière de communication de renseignements, de publication de registres et de bulletins ainsi que de questions semblables. Toutefois, des questions comme celles qui ont trait à la nature d'un dossier (et non pas simplement à sa présentation matérielle) et aux méthodes de contrôle à appliquer n'ont pas été abordées. Il n'est pas dit clairement si certains types de dossiers sont des dossiers administratifs, par exemple, les dossiers accumulés dans le bureau d'un ministre. De façon générale, ces documents sont des dossiers personnels qui traduisent les préoccupations politiques du ministre et portent sur des questions intéressant sa circonscription, ou encore des dossiers qui ont trait au fonctionnement ou à l'administration de toute institution gouvernementale qui lui est comptable. Au Canada, la tradition veut que les ministres qui renoncent à un portefeuille emportent avec eux tous les documents, officiels et personnels, qu'ils estiment leurs. La même chose vaut pour le Cabinet du premier ministre; tous les dossiers s'y trouvant sont considérés comme personnels. Cette pratique sera-t-elle maintenue aux termes de cette Loi? D'autre part, est-ce que des dossiers constitués grâce à l'octroi de subventions et de contrats gouvernementaux doivent être considérés comme des dossiers administratifs? Nous recommandons donc que l'article 3 du projet de loi sur l'accès à l'information soit modifié et que la définition d'un dossier prévoie que ceux qui ont été constitués dans le cadre d'affaires publiques ou grâce aux deniers publics soient considérés comme des documents administratifs, et tombent par conséquent sous le coup des dispositions du bill C-43.

Enfin, nous tenons aussi à ce que soit clairement définie la nature des dossiers de même que celle du contrôle. Est-ce que la garde matérielle constitue une forme de contrôle? A quel moment un dossier administratif échappe-t-il au contrôle d'une institution gouvernementale? Nous recommandons à nouveau que le Comité considère que tout dossier constitué grâce aux deniers publics est propriété de l'administration.

Les définitions de dossier et de contrôle dépendent de la conception de la responsabilité en matière de gestion des

[Texte]

and of accountability and management of the federal record. At present, this management is governed by the 1912 Public Archives Act, the Public Records Order of 1966 and the Access Directive of 1977. Well, the problems of definition can and should be dealt with in Bill C-43, the foundation upon which the bill must be placed is the responsible management of the federal record. In this respect, Canada would be well advised, we think, to follow the Australian example. When the freedom of information bill was introduced into the Australian Senate, it was accompanied by an archives bill. Together they dealt in a comprehensive and co-ordinated way with management of records and access to the information contained in them. With this same end in view, we recommend that the government proceed immediately with the preparation of a new archives act.

We would also recommend that the transition period as defined in Schedule I Clause 28 of the access to information legislation should be removed and the bill be re-drafted so that it applies equally to all records regardless of the date of creation. As the bill now stands, departments would have the discretion to refuse access to some particular item on the basis that as Schedule I Clause 9.(a) says: the request for access to the record

would unreasonably interfere with operations of the government institution . . .

• 1645

In other words, the bill would not apply to certain records solely on grounds of administrative inconvenience. Moreover, records that are now closed under the 30-year access provision by access directive, Section 3, could conceivably remain closed for yet another five years under Clause 28.(b) of Schedule I because the bill does not apply to them.

Our associations urge that the bill be amended so that it will cover all records, regardless of when they were created.

The final issue that should be addressed in the proposed legislation is the length of time exemptions are to apply. For example, in Schedule I, Clause 20 of the access bill, no time limit is specified by which information about third parties might reasonably be released. While it can be argued that in a democratic society certain information should remain secret, sensitivity generally does decrease with passage of time. This concept is implicitly accepted in other parts of the bill, for example Clause 21, in which Cabinet material can be made public 20 years after its creation. What we do propose is that the bill establish an objective criterion, that is, a uniform date for release, after which all material formerly exempted would be accessible for research.

In conclusion, the Eastern Ontario Archivists' Association and the Association of Canadian Archivists would like to thank the committee for listening to our concerns, and we hope our comments on Bill C-43 will help draft legislation that will ensure wider public access to government archives.

[Traduction]

dossiers fédéraux. Actuellement, cette gestion est assujettie à la Loi sur les archives publiques de 1912, au décret de 1966 sur les dossiers publics et à la directive sur la communication de renseignements de 1977. Certaines des questions relatives à la définition du dossier et du contrôle pourraient, et devraient même, être traitées dans le Bill C-43, mais ce dernier devrait surtout porter sur la gestion des dossiers administratifs fédéraux. Le Canada aurait tout intérêt à s'inspirer de l'exemple australien. Lorsqu'un projet de loi sur la liberté d'information a été déposé au Sénat australien, il avait pour pendant un projet de loi sur les archives. Tous deux traitaient de façon très complète de la gestion des dossiers et de l'accès à l'information qui s'y trouve. Pour cette raison, nous recommandons que le gouvernement s'attaque immédiatement à la préparation d'une nouvelle loi sur les archives.

La disposition transitoire prévue à l'article 28, Annexe I, devrait être supprimée et le projet de loi reformulé afin de s'appliquer uniformément à tous les dossiers sans égard à leur date de constitution. Avec le bill actuel, les ministères pourraient refuser certains renseignements, sous prétexte que l'article 9.a) prévoit qu'une demande de dossiers

... entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution . . .

Autrement dit, la loi pourrait ne pas s'appliquer à certains dossiers pour la seule raison que la demande de communication risque de troubler le déroulement habituel du processus administratif. En outre, les dossiers qui sont actuellement retirés de la circulation aux termes de la disposition relative à la communication dans les trente ans (Directive sur la communication, article 3) pourraient, aux termes du paragraphe 28.(b), de l'Annexe I, le demeurer pendant cinq autres années parce que la Loi ne s'y applique pas.

Notre association réclame que le projet de loi soit modifié afin que cette disposition s'applique à tous les dossiers sans égard à leur date de constitution.

Une autre question doit être abordée dans ce projet de loi; il s'agit de la période de validité des exceptions. Par exemple, l'article 20, Annexe I, ne prévoit aucune durée limite. Dans une société démocratique, certaines informations doivent demeurer secrètes; toutefois, de façon générale, le caractère délicat de certains renseignements s'atténue avec le temps. Cette notion est implicitement acceptée dans le projet de loi dans les cas où l'accès aux documents du Cabinet est interdit pendant les vingt ans qui suivent leur constitution (article 21). Nous proposons que la loi établisse un critère objectif, une date uniforme de communication après laquelle les documents qui font l'objet d'une exemption officielle seraient accessibles pour fins de recherche.

En conclusion, l'Association des archivistes de l'est de l'Ontario et l'Association des archivistes canadiens remercient le Comité d'avoir accepté de les entendre et espèrent que leurs observations sur le Bill C-43 les aideront à rédiger un projet de

[Text]

The Chairman: Thank you, madam. Are there any other comments? Mr. Perrin Beatty.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Chairman. Let me first of all thank our witnesses for appearing here this afternoon. I appreciate the testimony they have given. Again, my concern relates primarily to the question of privacy and the protection of the rights of individuals. One of the things which piqued my curiosity was the description of the proposed definition as to what would constitute a government document, particularly as related to government officials such as former Cabinet ministers.

We have around this table in Mr. Hnatyshyn and myself two former Cabinet ministers who, in my case—and I think probably in Mr. Hnatyshyn's case—did as you said most ministers do, and that is to archive a large volume of correspondence among other things which had come to us over the course of the time in which we were Cabinet ministers. Much of that relates to the personal affairs of individuals. Yet as I understand it, by your definition a constituent or a concerned citizen writing to us about his particular problem would have that document deemed to be a government document and one to which access could be granted at a certain point to researchers. Am I correct on that?

Ms. Bennett McCardle: Mr. Chairman, my colleague has had experience with government records.

The Chairman: Your name is?

Mr. Robert Hayward (Archivist, Member of the Association of Canadian Archivists and Treasurer of the Eastern Ontario Archivists Association): Robert Hayward. I believe you are a little mixed up on what we were proposing. What we are suggesting is that those items and records which you created within the operation of your ministry be considered as government records. Those items that are personal and those which deal with constituency matters would remain as private manuscripts and be exempt from this legislation.

Mr. Beatty: No, but as a Cabinet minister. I was Minister of State for Treasury Board and I had letters from citizens complaining about their relationship with the government in some respect or another, that they felt they had been unfairly dealt with by my department. By your definition, if I understand that, if they were not in my constituency that would be deemed to be a government document. My response to them as a Cabinet minister, responding with relation to my responsibilities as a Cabinet minister, would be a government document, would it not?

Mr. Hayward: Would you have been responding as the minister?

Mr. Beatty: Yes.

Mr. Hayward: As the minister? I would then say yes, that constitutes government record.

Mr. Beatty: I would be concerned about this in that individuals might be very hesitant to write to a Cabinet minister if they believed that third parties were going to have

[Translation]

loi qui permettra au public d'accéder plus facilement aux archives du gouvernement.

Le président: Merci, madame. D'autres observations? Monsieur Perrin Beatty.

M. Beatty: Merci, monsieur le président. Pour commencer, je remercie tous nos témoins qui sont venus cet après-midi. J'apprécie beaucoup ce qu'ils sont venus nous dire. Une fois de plus, je m'inquiète de la protection des renseignements personnels et des droits des individus. Une des choses qui a piqué ma curiosité, c'est le projet de définition d'un document gouvernemental, en particulier les documents appartenant à des membres du gouvernement, comme les anciens ministres.

Nous avons parmi nous M. Hnatyshyn qui, comme moi-même, est un ancien ministre et qui, comme moi également, a dû avoir l'occasion de verser aux archives une masse de correspondance accumulée pendant qu'il était ministre. Le plus souvent, ces documents portent sur des affaires personnelles. D'après votre définition, si je la comprends bien, un électeur ou un citoyen qui nous écrirait au sujet d'un problème personnel verrait sa lettre considérée comme un document gouvernemental et mise à la disposition des recherchistes. Je ne me trompe pas?

Mme Bennett McCardle: Monsieur le président, mon collègue connaît mieux le domaine des dossiers gouvernementaux.

Le président: Votre nom?

M. Robert Hayward (archiviste, membre de l'Association des archivistes canadiens et trésorier de l'Association des archivistes de l'est de l'Ontario): Robert Hayward. Vous avez dû mal comprendre ce que nous proposons. Ce que nous voulons, c'est que les dossiers que vous avez accumulés pendant votre ministère soient considérés comme des dossiers gouvernementaux. Les papiers personnels, ceux qui traitent d'affaires de circonscription, échapperaient à cette législation et seraient considérés comme des manuscrits privés.

M. Beatty: Non, mais en tant que ministre. J'ai été ministre d'État responsable du Conseil du Trésor et j'ai reçu des lettres de citoyens qui se plaignaient de leurs relations avec le gouvernement pour une raison ou pour une autre. Ils estimaient avoir été maltraités par mon ministère. D'après votre définition, si je la comprends bien, toutes les lettres de ceux qui n'étaient pas résidents de ma circonscription seraient considérées comme des documents gouvernementaux. Et la réponse que je leur aurais envoyée en tant que ministre et conformément à mes responsabilités de ministre serait également un document gouvernemental, n'est-ce pas?

M. Hayward: Est-ce que vous répondiez à titre de ministre?

M. Beatty: Oui.

M. Hayward: A titre de ministre? Dans ce cas, effectivement, cela constitue un dossier gouvernemental.

M. Beatty: Ce qui m'ennuie, c'est que cela pourrait dissuader les gens d'écrire à un ministre; ils pourraient craindre qu'un tiers prenne connaissance de ce document. Et que pen-

[Texte]

access to the information when they did not recognize at the time they wrote in the first place exactly who those individuals would be. What would you see as the status of M.P.s dealing with constituency matters if they turned the matter over to a minister, if they wrote and said that they had a constituent who had a problem with a home insulation grant and passed it on to the Minister of Energy? Then that would suddenly become a government document, would it, as soon as it came into the possession of the Minister of Energy?

• 1650

Mr. Hayward: Yes. I would imagine as well, though, that within your office, your office staff is organizing or they should be, organizing your files on fairly strict criteria as to which ones are your personal papers and which ones are actually ones dealing with your ministry.

They would know that the responsible officials within the government would have access to the information; they would not know that some researcher, from outside of government entirely, had access to it. This might raise concern some time later.

It would also mean, for example, that someone doing a biography on a Cabinet Minister might be able to examine correspondence between the Cabinet Minister and various and sundry people who have written to him from across the country, often quite unrelated to the purpose for which an individual had written the Cabinet Minister in the first place, rather than a researcher simply going through a minister's correspondence to see how he spent his day or to see what sort of concerns were prevalent at the time a minister was in office. My concern is that it would have a chilling effect upon the ability of Canadians to contact a Cabinet Minister or a member of Parliament if they felt that third parties over whom they would have no control, would be able ultimately to gain access to that information.

Could I ask with regard to personal files, have you any feelings with regard to automatic purging dates on them? Should personal files be kept indefinitely or should provisions be written into the bill to require the purging of personal information after it has outlived its usefulness to the government?

Mr. Glen Wright (Archivist of Archival Research for the Indian Association of Alberta): I will attempt to comment. I think what we are proposing, Mr. Beatty, is that the kind of personal information that has been designated historical and is in the archives now, for example, military personnel files from the first war, World War I personnel files of certain civil servants who have risen to a certain high level in the bureaucracy and are being kept for that reason, what we addressed in our comments was the fact that in the bill, as drafted, the provision is that that kind of personal information would be available 20 years after the death of a particular. . .

Mr. Beatty: And must be maintained indefinitely.

Mr. Wright: Yes.

Mr. Beatty: Could I ask what about an individual who writes to a department to complain that he was unfairly treated under unemployment insurance, for example, under

[Traduction]

sez-vous du cas d'un député qui ferait part à un ministre du problème d'un de ses électeurs. Supposons qu'il écrive au ministre de l'Énergie pour lui parler d'un problème de subvention pour l'isolation des maisons d'un de ses électeurs? Cela deviendrait soudain un document gouvernemental, n'est-ce pas, dès que cela passerait entre les mains du ministre de l'Énergie?

M. Hayward: Oui. Mais j'imagine que le personnel de votre bureau doit classer les documents selon des critères très sérieux et faire une distinction entre vos documents personnels et ceux de votre ministère.

Ils sauraient alors que certains membres du gouvernement ont accès à cette information, de même que certains chercheurs qui n'ont rien à voir avec le gouvernement. Cela peut devenir un problème plus tard.

D'un autre côté, supposons que quelqu'un décide d'écrire la biographie d'un ministre; il pourrait étudier la correspondance échangée par celui-ci avec diverses personnes et ne serait pas obligé de s'en tenir à la correspondance du ministre pour voir comment il passait ses journées ou de quoi on parlait en général à l'époque où il était au pouvoir. Je crains que les Canadiens n'hésitent à prendre contact avec un ministre ou avec un député s'ils savent qu'un jour ou l'autre un tiers pourra prendre connaissance de leur correspondance sans qu'ils puissent rien faire pour l'empêcher.

Que pensez-vous de la destruction automatique des dossiers personnels après un certain temps? Pensez-vous que les dossiers personnels devraient être conservés indéfiniment ou bien faudrait-il exiger dans la loi leur destruction automatiquement lorsqu'ils ont cessé d'être utiles au gouvernement?

M. Glen Wright (archiviste, Archival Research for the Indian Association of Alberta): Je vais essayer de répondre. Monsieur Beatty, nous pensons que les informations personnelles qui ont une valeur historique sont déjà dans les archives. Par exemple, les dossiers du personnel militaire de la Première Guerre mondiale, les dossiers personnels de certains fonctionnaires qui ont acquis une certaine notoriété, etc. D'après le bill actuel, ce genre de dossier personnel pourrait être ouvert 20 ans après le décès de la personne. . .

M. Beatty: Ils doivent être conservés indéfiniment.

M. Wright: Oui.

M. Beatty: Je vous cite l'exemple d'une personne qui écrit à un ministère pour se plaindre qu'elle a été traitée injustement par les services de l'Assurance-chômage. Elle écrit à un fonc-

[Text]

the regulations. He writes to an official, or to a Cabinet Minister, and the matter is resolved. Should that be archived indefinitely, or should the file be purged after a time?

Mr. Wright: No, because presumably in a departmental records system that particular correspondence would go on a subject file. The best example I can give you is if you were Minister of Finance and brought down a budget, and someone wrote you and said: it was a bad budget; you are not a very good Minister of Finance. Then you write back and say: thank you very much for expressing your opinion. Now, as we look at the bill, it appears that that kind of exchange would be locked up because personal information is provided. The man provides his address, his opinion; he may be writing on behalf of a certain organization which reveals his creed or his race, but I think in the long run, looking down the year, someone might come along and want to study why Perrin Beatty's budget was such a disaster, and might want to look at it.

Mr. Beatty: I thought it was rather good myself.

Mr. Wright: He might want to look at the kinds of concerns that the public brought to his attention. I think that is important. An historian or another social scientist who is studying the past may want to look at attitudes and opinions of the public, and that kind of an exchange of correspondence, I think, is very central.

Mr. Beatty: How about the case in which an official is investigating a specific case with regard to some program that an individual was participating in, maybe even a student summer work program, to see whether in fact the money went to the student as was proposed, should that be archived or should it be purged after a certain time? What about application files of an individual who is applying for a job and perhaps does not get the job. Should that be purged, or should that be kept indefinitely?

Mr. Wright: I think you are talking about the kinds of information that we probably would not keep anyway.

Mr. Beatty: By discretion you are saying you get rid of it, but I am wondering whether there should not be—if we are concerned about the rights to privacy of individuals, there are three or four issues which have to be dealt with. The first is, does the government have the right to gather the information in the first place? Is it relevant? Does it relate to a specific program?

Secondly, is it appropriate information? Is it relevant to ask a person his religion if he is applying for a job, or should that be proscribed.

• 1655

A third: when information has outlived its usefulness, as far as the government is concerned, in the interest of the privacy of the individual, does the government have the responsibility to purge its files and destroy that information, or does it remain as a Flying Dutchman which sits in the files forever with no port of destination?

Mr. Wright: No, I do not think it should be purged because, in this case, after the file has outlived its usefulness, is no longer useful for any administrative reason, if it were the kind

[Translation]

tionnaire ou au ministre et son problème est résolu. Faut-il conserver cela dans les archives indéfiniment ou faut-il détruire le dossier après un certain temps?

M. Wright: Non, parce que le système en vigueur dans les ministères classerait cette correspondance par sujet. Le meilleur exemple que je puisse vous donner est celui du ministre des Finances au moment où il dépose un budget. Quelqu'un lui écrit pour se plaindre de son mauvais budget et de ses piètres capacités de ministre. Il répond: Merci beaucoup de nous avoir fait part de votre opinion. Maintenant, en vertu de ce bill, ce genre de correspondance serait bloquée parce qu'elle contient des informations personnelles. La personne qui écrit donne son adresse, son opinion, écrit peut-être au nom d'un organisme et parle de sa religion ou de sa race, etc. Mais des années plus tard, quelqu'un s'interrogera peut-être sur les causes d'un tel désastre budgétaire et dans ce cas, ce genre de correspondance l'intéresserait.

M. Beatty: Cela ne m'avait pas semblé si désastreux.

M. Wright: Il s'intéressera peut-être à ce que pensait le public à l'époque. Je crois que c'est important. Un historien, quelqu'un qui étudie les sciences sociales et la société passée, peut s'intéresser aux opinions et aux attitudes du public et, dans ce cas, ce genre de correspondance est précieux.

M. Beatty: Et supposons qu'un fonctionnaire fasse des recherches sur un cas précis, sur un programme particulier, par exemple un programme de travail d'été pour les étudiants; supposons qu'il fasse des recherches pour s'assurer que l'argent versé à un étudiant a été dépensé comme il devait l'être; faut-il verser cela aux archives ou faut-il le détruire après un certain temps? Les demandes d'emploi qui n'ont pas eu de suite? Faut-il les détruire ou faut-il les conserver indéfiniment?

M. Wright: De toute façon, je ne crois pas que nous conservions ce genre de choses.

M. Beatty: Par mesure de discrétion, vous vous en débarrassez, mais je me demande si... Si nous tenons à respecter les renseignements personnels, il y a trois ou quatre problèmes à régler. Pour commencer, est-ce que le gouvernement avait le droit de recueillir ces informations au départ? Sont-elles utiles? Sont-elles liées à un programme donné?

Deuxièmement, ces informations sont-elles justifiées? Est-on justifié de demander à quelqu'un quelle est sa religion lorsqu'il fait une demande d'emploi ou faut-il l'interdire?

Je voudrais savoir si pour protéger les renseignements personnels des particuliers, le gouvernement détruit les dossiers contenant des renseignements qui ne lui sont plus utiles ou bien les conserve-t-il à perpétuité?

M. Wright: Les dossiers ne devraient pas être détruits à mon avis, car même si les renseignements qu'ils contiennent ne sont plus utiles aux fins administratives, ils pourraient encore inté-

[Texte]

of file that the archives was interested in, an archivist would look at that and deem whether it had any permanent value. It may not be for the personal information on it but it may say something about the program that the government was attempting to run, and for that reason it might be kept.

Mr. Beatty: A final question.

Assume for a minute that an individual did not agree with your assumption that it should be left to the discretion of the archivist as to whether the information would be maintained: should an individual have the right to demand that his letter be returned to him or that his application be returned to him and that the file be purged if he wants that of it?

Mr. Wright: No. I think that when someone writes to the government, that correspondence becomes part of the government record.

Mr. Beatty: And is open to third parties. Whereas if an individual were applying to a private corporation, there is no guarantee of access to third parties there; that a researcher looking at hiring for General Electric or for Bell Telephone would be able to get access to an individual's application form: whereas just because an individual—an engineer, for example—chose to apply for a job with the federal government instead of with Bell Canada, that that file would be deemed to be public information that a researcher could, in time, get access to.

Why should an individual have a lower standard of a right to privacy in dealings with government than he could expect to have with the private sector?

Mr. Wright: I do not know. I think there might be some confusion here about the kinds of information that might end up in the archives. We are concerned with the kinds of information that ultimately are recognized and designated as being with permanent retention value.

Mr. Beatty: Yes, I agree with you. Where you and I disagree, I think, is whether it should be a question of discretion or a question of obligation that files be purged and not maintained. And my concern is on the side of the privacy of individuals, that we could have a double standard here; that an individual having dealings with the government would find that because of the legislation, third parties would have access to his information without his ever authorizing it simply because he was dealing with government, which he may have had no choice about, whereas if he had been dealing with a private sector corporation the files might be automatically purged and where there would definitely not be a statutory right to access to that information by third parties.

Mr. Wright: Well, I think if we followed your concerns, it would be an administrative headache. If a lot of the correspondence that was addressed to you as a minister ended up on departmental subject files—and we are talking about thousands if not millions of files, and they are by subject rather than by name; the correspondence of a citizen writing to the government may end up in a subject file—I think there is a problem in the way you look at it; there would be a problem in administering that kind of control over the information that people provide.

[Traduction]

resser les archivistes. Ce n'est pas un renseignement personnel qui serait alors intéressant, mais ce qui y est dit concernant tel ou tel programme du gouvernement; c'est la raison pour laquelle ces dossiers devraient être gardés.

M. Beatty: Une dernière question.

Si un particulier estime que ce n'est pas à l'archiviste de décider si tel ou tel renseignement doit être gardé, le particulier en question aurait-il le droit d'exiger qu'on lui renvoie le document en question et que le dossier soit détruit?

M. Wright: Non, toute correspondance adressée au gouvernement devient la propriété de ce dernier.

M. Beatty: De plus, ces documents peuvent être consultés par des tiers. Par contre, lorsqu'un particulier fait une demande d'emploi à une entreprise privée, cette candidature n'est pas mise à la disposition de tiers; ainsi, un chercheur voulant faire une étude sur les modalités de recrutement de la General Electric ou de Bell Telephone ne pourrait pas consulter les candidatures alors qu'un ingénieur, par exemple, qui soumettrait sa candidature au gouvernement fédéral plutôt qu'à Bell Canada, la verrait tomber dans le domaine public et être éventuellement remise à un chercheur.

Pourquoi, les renseignements personnels concernant un particulier devraient-ils être moins bien protégés par le gouvernement fédéral que par le secteur privé?

M. Wright: Je l'ignore. Je crois qu'il y a un malentendu quant aux types de renseignements qui pourraient éventuellement se retrouver dans les archives. Ce qui nous intéresse, ce sont les renseignements qui méritent d'être gardés.

M. Beatty: Je suis d'accord avec vous sur ce point. Par contre, nous ne sommes pas d'accord en ce qui concerne la question de savoir si la destruction des dossiers ou leur conservation doit être obligatoire ou facultative. Ce qui préoccupe, c'est que les dossiers de candidatures des particuliers seraient traités de deux façons différentes selon que ces particuliers soumettent leur candidature au gouvernement ou au secteur privé; aux termes de la loi, les candidatures soumises au gouvernement pourraient être consultées par des tiers, sans l'autorisation préalable de l'intéressé, alors que dans le secteur privé ces dossiers sont automatiquement détruits et il n'est pas question que quiconque puisse les consulter.

M. Wright: L'adoption de votre point de vue provoquerait d'énormes difficultés administratives. Il ne faut pas oublier en effet que la correspondance adressée au ministre est classée dans des milliers voire des millions de dossiers selon le sujet et non pas le nom. Du point de vue administratif, il serait extrêmement difficile de traiter toute la correspondance que nous recevons comme vous le proposez.

[Text]

Mr. Beatty: You have been very tolerant, Mr. Chairman. Thank you for the time, and thank you, Mr. Wright, for your comments.

The Chairman: Thank you.

Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman; and I would like to join Mr. Beatty in thanking the group for their submissions. I must confess that I know very little about archives and archivists, but I happen to have the public archives for the Pacific region in my own riding and one day I ventured into the bowels of those archives. It is a massive area, indeed, and many of those documents I am not sure, frankly, I would want to have subject to the kind of disclosure which, at least on the surface, you appear to suggest should be made. I share some of the concerns that Mr. Beatty has raised in his questions, and I have a number of follow-up questions essentially on those concerns.

The first is this. You suggest that there should be a distinction made between information which is disclosed by requirement of law on the one hand and information which is disclosed voluntarily by an individual on the other hand. I would point out to you, though, that in many cases an individual may be prepared to disclose certain information voluntarily—and what a person discloses voluntarily to the government sometimes is a matter of some debate—but he may be prepared to disclose something voluntarily to the government but not to a third party, such as an archivist who is in the employ of a private corporation, for example.

The disclosure for one purpose therefore may not necessarily be, as you imply, licence for disclosure for other purposes as well, and rather than looking at a voluntary-compulsory kind of classification, I think we should emphasize and focus on the consent of the person about whom information is being requested. I really question this suggestion of the voluntary compulsory classification when the concern is access. I think there is far too sweeping access by third parties, including, with respect, archivists, to information on individuals. I wonder if you could respond to that concern. Really, just because an individual volunteers information to the government, it does not mean that they are volunteering it to a wide variety of third parties, including archivists.

• 1700

Ms. McCardle: I think, to some extent, what we would say to you is much the same as what we would have said to Mr. Beatty on the same subject, but perhaps we could ask Mr. Wright to continue with the argument.

Mr. Wright: Okay. The kinds of information that one would have to submit to the government would be for an income tax return or information to obtain a pension or unemployment insurance, that nature of thing. What we are concerned about in the bill is the definition of personal information, which includes address, name, identifying number, race, creed, et cetera. I think the problem here, of course, is that if someone is writing to the government expressing his opinion voluntarily, such as, "I think your budget is terrible—"

[Translation]

M. Beatty: Vous avez été très tolérant, monsieur le président. Merci beaucoup.

Le président: Merci.

Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. Je tiens à me joindre à M. Beatty pour remercier les témoins de leur exposé. Je dois avouer mon ignorance en ce qui concerne les archives et les archivistes. Toutefois, les archives publiques de la région du Pacifique étant situées dans ma circonscription, j'ai décidé un jour de les visiter. La plupart des documents que j'y ai vus ne devraient pas, à mon avis, être rendus publics comme vous semblez le proposez. Je partage donc les préoccupations de M. Beatty et je voudrais moi aussi vous poser quelques questions à ce sujet.

Vous affirmez qu'il faudrait faire une distinction entre les renseignements fournis en application de la loi et les renseignements que les particuliers décident d'eux-mêmes de fournir pour une raison ou une autre. Je vous ferai cependant remarquer que même si un particulier fournit des renseignements au gouvernement, cela ne veut pas dire pour autant qu'il accepterait de fournir ces mêmes renseignements à un tiers et notamment à un archiviste travaillant pour une société privée.

Donc, le fait de fournir des renseignements dans un but donné ne signifie pas nécessairement qu'on fournirait ces mêmes renseignements à un tiers. J'estime donc que, plutôt que de classer les renseignements selon qu'ils ont été fournis volontairement ou en application de la loi, ce qui compte c'est que la personne ayant fourni les renseignements en question soit d'accord pour qu'on les communique à des tiers. L'accès à l'information ne devrait donc pas se faire en fonction de son caractère volontaire et obligatoire. Je trouve que l'accès à l'information par des tiers est déjà bien trop facile, y compris pour les archivistes. Le fait qu'un particulier fournisse des renseignements au gouvernement ne signifie pas que des tiers, notamment des archivistes, puissent en prendre connaissance.

Mme McCardle: Je ne peux que vous répéter ce que j'ai déjà dit à M. Beatty à ce sujet. M. Wright pourrait peut-être vous répondre davantage.

M. Wright: Les renseignements que l'on fournit au gouvernement concernent généralement une déclaration d'impôt, des demandes de pension ou de prestations d'assurance-chômage, etc. Ce qui nous intéresse dans le projet de loi, c'est la définition de renseignements personnels qui comprennent l'adresse, le nom, un numéro d'identification, la race, la religion, etc. L'important dans tout ceci, c'est que les personnes qui s'adressent au gouvernement pour lui exprimer leur point

[Texte]

Mr. Robinson (Burnaby): That is not what your brief said. It does not make that kind of distinction. It goes beyond that, and talks about a general distinction between voluntary information—not just name, address and so on, but information that is voluntarily supplied.

Mr. Wright: That is what we were getting at. We feel that there is a problem here. If a citizen writes to the government, obviously, he has to give his address, and he is going to state an opinion. I think knowing the kinds of research that we have to deal with, the kinds of people that come to the archives and are seeking information and are studying an event, or a series of events in the past—attitudes and opinions are very important to an historian, for example. This is the kind of information that may be locked up because someone put his address on a letter, because he expressed his opinion freely.

Mr. Robinson (Burnaby): It is not clear, again, in your brief that that is the kind of distinction you are making. You make a broader distinction. Hopefully you recognize the concern. There are statistical surveys, for example . . .

Mr. Wright: Income tax returns are a good example. We do not have any income tax returns in the archives because we are not allowed to retain them. That is information of a very different nature from an opinion given on a budget, and it is different from providing your address or the name of the association that you represent.

Mr. Robinson (Burnaby): Frankly, when I looked at the provisions of the Privacy Act, I would have thought one group that would be fairly happy would be the archivists, because the disclosure provisions in Schedule II, Clause 8.(2)(i) provide for disclosure of personal information, at least insofar as it is in the public archives, for archival purposes. There is no definition of archival purposes, no definition of an archivist.

Mr. Wright: Okay. In this case, I think I can clarify this if it has been bothering you. I believe that was put in the bill to facilitate the work that we do. For example, if a department has a series of records on a particular program and the program comes to an end and they do not know what to do with the records, they may call on the public archives and say, "Look, will you take these records? We do not want them anymore, we are finished with them". One of our people would go to the records and examine them.

Mr. Robinson (Burnaby): What about income tax records, though, that may be disclosed to the public archives?

Mr. Wright: We do not have any. I believe the Income Tax Act prevents us from having access to them, as well as retaining them on a permanent basis. But the phrase "for archival purposes" as stated in that section, is more an administrative thing for the archivists who work in the public archives and have to go into departments and look at files and say, yes we want this kept permanently or, no, you can destroy it. The Dominion Archivist does retain the right to recommend destruction of records.

[Traduction]

de vue sur toutes sortes de questions le font volontairement, par exemple lorsqu'il s'agit de critiquer le budget.

M. Robinson (Burnaby): Ce n'est pas ce que vous dites dans votre mémoire. Vous ne faites pas cette distinction. Il y est fait état non seulement du nom, de l'adresse, etc., mais des renseignements fournis volontairement par opposition aux renseignements fournis à titre obligatoire.

M. Wright: C'est justement où je voulais en venir. Lorsque les citoyens écrivent au gouvernement pour exprimer leur opinion, ils doivent, bien entendu, mentionner leur adresse. Or, les archivistes et historiens qui étudient les documents relatifs à tel ou tel événement s'intéressent tout particulièrement aux attitudes et aux opinions. Or, ce genre de renseignements ne seraient pas accessibles dès lors qu'un point de vue aurait été exprimé librement avec mention de l'adresse de l'expéditeur.

M. Robinson (Burnaby): Dans votre mémoire, il y a une distinction plus générale à mon avis. Il y a par exemple des enquêtes statistiques.

M. Wright: Les déclarations d'impôt sur le revenu sont un excellent exemple. Nous n'avons pas de déclaration d'impôt dans les archives parce que cela nous est interdit. Ces renseignements diffèrent du tout au tout d'un avis exprimé relativement au budget ou de l'adresse de l'expéditeur ou du nom de l'association représentée.

M. Robinson (Burnaby): J'aurais eu tendance à croire que les archivistes auraient justement été les premiers à applaudir les dispositions de la Loi sur la vie privée, les dispositions de l'article 8(2)(1) de l'Annexe II prévoyant les modalités de publication des renseignements personnels figurant dans les archives et utilisés aux fins de celle-ci. Or, cet article ne contient pas de définition du mot «archiviste» ni du travail d'archiviste.

M. Wright: Ce n'est pas compliqué, et je vais essayer de vous expliquer. Cette disposition figure dans le bill justement pour faciliter notre travail. Ainsi, lorsqu'un ministère possède des dossiers relatifs à un programme qui n'est plus d'application, il peut s'adresser aux archives pour nous demander si nous allons en avoir besoin. Dans ce cas, nous leur envoyons un archiviste pour examiner ces dossiers.

M. Robinson (Burnaby): Ceci rend-il possible la publication de dossiers sur le revenu et ces derniers peuvent-ils être communiqués aux archives publiques?

M. Wright: Non, pas du tout. En effet, les dispositions de la Loi sur l'impôt sur le revenu interdisent que ces dossiers nous soient communiqués. L'expression «aux fins des travaux des archives» figurant dans cet article vise justement à permettre aux archivistes de consulter les dossiers du ministère pour décider lesquels les intéressent et lesquels peuvent être détruits. L'archiviste en chef a le droit de recommander la destruction de dossiers.

[Text]

Mr. Robinson (Burnaby): I see, but as I say, I would have thought that was a fairly broadly worded provision, I would have thought you would be happy with the kind of access . . .

Mr. Wright: I wish it were, but I think it is meant to be an administrative convenience for us.

Mr. Robinson (Burnaby): I see.

You have made some comment with respect to the provision of ministerial records, and so on. In fact, I share your concerns in that area, at least, to a certain extent. I wonder if you would comment on the provisions in Schedule I Clause 21.(1)(a) to 21.4(1)(f), which at least on the surface, appear to exempt very broadly disclosure of Cabinet records, ministerial documents, and so on you have referred to.

• 1705

Ms. McCardle: I think the sections you refer to deal specifically with Cabinet records which, as we understand them, are quite narrowly defined to include only those records which go from a department to the Cabinet to assist in the making of Cabinet decisions, and would not apply to the kinds of documents we were referring to.

Mr. Robinson (Burnaby): So, the ministerial documents more generally speaking?

Ms. McCardle: More generally speaking.

Mr. Robinson (Burnaby): I see. Just a couple more questions, Mr. Chairman, if I may. Would you comment on the 20-years release period for Cabinet records? ACCESS, for example, has suggested this is too long a period of time, and they suggest something more like five years. Have you given any consideration to that provision of the bill?

Mr. Wright: Well, in fact, if a 20-year rule were instituted, I think we would be very happy, because right now it is 30 years.

Mr. Robinson (Burnaby): You should be happier with five, presumably.

Mr. Wright: One of the concerns we do have is that the 20-year rule is not applied to all records, for example, the records in the exempted categories. Our brief talks about a passage of time, and if it were 20 years, I think we would be very happy with that.

Mr. Robinson (Burnaby): Could you deal more specifically with the question? I realize 20 is better than 30, but do you feel that 20 is in fact too long?

Mr. Wright: Personally, no. That is fine as far as I am concerned.

Mr. Robinson (Burnaby): What about the organization? Have you taken any position on this question?

Mr. Wright: No.

Mr. Robinson (Burnaby): I see. I am frankly a bit surprised that you would not share the view of a group such as ACCESS, that 20 years may be excessive, when you are concerned about accessibility to documents of this nature. Perhaps you may want to consider that in the future and make a supplementary submission if you decide to take a position on it.

[Translation]

M. Robinson (Burnaby): Je vois. J'aurais cru cependant que l'énoncé de cette disposition, vu son caractère général, vous aurait donné satisfaction.

M. Wright: Il s'agit plutôt d'une disposition administrative qui doit nous faciliter la vie.

M. Robinson (Burnaby): Je vois.

Je suis en partie d'accord avec vous en ce qui concerne la communication des dossiers ministériels. Je voudrais savoir ce que vous pensez des articles 21(1)(a) à 21.4(1)(f) de l'Annexe I qui, à prime abord, sembleraient interdire que les dossiers du Cabinet et des ministres vous soient communiqués.

Mme McCardle: Les articles que vous venez d'évoquer traitent uniquement des dossiers du Cabinet lesquels comportent exclusivement des documents adressés par les différents ministères au Cabinet, en vue d'aider ce dernier à prendre des décisions. Ces dispositions ne s'appliquent donc pas aux documents dont nous avons fait état.

M. Robinson (Burnaby): Vous parliez donc de documents ministériels dans un sens plus étendu.

Mme McCardle: C'est bien cela.

M. Robinson (Burnaby): Je vois. Si vous me permettez, monsieur le président, je voudrais poser encore deux questions. Que pensez-vous de la période de 20 ans qui doit s'écouler avant que les dossiers du Cabinet ne puissent être publiés? ACCESS estime que c'est trop long et qu'il faudrait réduire cette période à cinq ans. Qu'en pensez-vous?

M. Wright: Vingt ans ce serait très bien à notre avis vu que cette période est actuellement de 30 ans.

M. Robinson (Burnaby): Mais cinq ans, ce serait encore mieux, vous ne pensez pas?

M. Wright: Malheureusement cette période de temps de 20 ans ne s'applique pas à tous les dossiers, et notamment aux catégories qui sont exemptées. En ce qui nous concerne, la période d'attente de 20 ans serait tout à fait acceptable.

M. Robinson (Burnaby): Je conçois que 20 ans, ce soit bien entendu préférable à 30. Mais ne pensez-vous pas que 20 ans, ce soit néanmoins trop long?

M. Wright: Non, je ne trouve pas.

M. Robinson (Burnaby): Quelle est votre position en ce qui concerne l'organisation?

M. Wright: Nous n'avons pas de position à ce sujet.

M. Robinson (Burnaby): Cela m'étonne que vous ne soyez pas d'abord avec ACCESS pour ce qui concerne la période d'attente de 20 ans. Vous pourriez peut-être encore réfléchir à cette question et nous soumettre par la suite un mot à ce sujet.

[Texte]

My final question is this: There do not appear to be any provisions in this bill respecting destruction of records, and you pointed to this as an area of concern. What suggestions would you make for dealing with, I think, the very real concern that there may be unauthorized destruction of records, transfer or records? There may be placement of records in libraries, which, as you know, are exempted from the provisions where a document appears in a library—that it does not necessarily have to be disclosed generally. There might be one library in downtown Ottawa somewhere, and that is it for the whole country. How would you change the act to try to tighten it up in terms of the actual safeguarding of records and prevention of destruction of records?

The Chairman: Mr. Hayward.

Mr. Hayward: I think the recommendation we made that a new archives act come forward from the government would assist in dealing with a matter such as destruction. As we identified in our brief, there are in existence three pieces of legislation, call them legislation, that deal with the management. Part of that management is the disposal or destruction of records, and I think moving them from the status of an order in council or a Cabinet directive into actual legislation would go a long way in assisting in the proper management, and that would include also the disposal of the record.

Mr. Robinson (Burnaby): Do you have any kind of draft archives act, or at least a draft of the major provisions you would want to include in such an act?

Mr. Hayward: We do not have a draft act, no.

Mr. Robinson (Burnaby): I see. Again, if you do prepare something of that nature, it might be helpful to us.

Mr. Hayward: Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you very much Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you Mr. Robinson. We now have Ken Robinson, and after Mr. Kilgour and after Madam Hervieux-Payette. Mr. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman. I guess it would be fair to say that you feel the same way as the group that appeared just previous to you, that you are more concerned about the access to information than the protection of privacy. Is that a fair statement to make?

Ms. McCardle: I do not think it is a fair statement, in that we have stated and firmly believe that the protection of privacy is one of the objects of our organization and of any organization that has in custody public records. We certainly realize the responsibilities that all archivists have towards the people whose life histories are involved in these records. But I think our concern would be to attempt to strike some balance between that object and the object of freer access to essential information; in fact, access for the purposes for which organizations such as the Public Archives of Canada, the Regional Archives, and any other collections were set up in the first place. Many contradictory principles are involved. We realize that and we hope to arrive at something that will reach both aims at once.

[Traduction]

J'en arrive maintenant à ma dernière question. Le projet de loi ne contient pas de disposition concernant la destruction des dossiers, question que vous avez évoquée dans votre mémoire. Or des dossiers pourraient être détruits ou transférés sans autorisation préalable. Des dossiers qui seraient entreposés dans des bibliothèques ne devraient pas nécessairement être rendus publics. Ainsi, un dossier pourrait être entreposé à la bibliothèque municipale d'Ottawa et ce serait l'unique endroit pour le voir. Comment la loi devrait-elle, à votre avis, être modifiée pour assurer une meilleure protection des dossiers et empêcher leur destruction éventuelle?

Le président: Monsieur Hayward.

M. Hayward: Le gouvernement devrait à notre avis préparer une nouvelle loi sur les archives qui réglerait la question de la destruction des dossiers. La gestion des dossiers relève en effet de trois lois différentes, ainsi que nous l'avons expliqué dans notre mémoire. Or la gestion comporte entre autres la destruction éventuelle des dossiers. Nous estimons que si la gestion et la destruction des dossiers relevaient non pas d'un décret en conseil ou d'une directive du Cabinet mais plutôt d'une loi, les choses iraient beaucoup mieux.

M. Robinson (Burnaby): Auriez-vous par hasard rédigé un avant-projet pour une loi sur les archives ou à tout le moins un avant-projet des principales dispositions qui devraient, à votre avis, figurer dans pareille loi?

M. Hayward: Non.

M. Robinson (Burnaby): Si jamais vous le faites, cela nous serait très utile.

M. Hayward: Oui.

M. Robinson (Burnaby): Merci monsieur le président.

Le président: Merci monsieur Robinson. La parole est maintenant à M. Ken Robinson, qui sera suivi par M. Kilgour et ensuite par M^{me} Hervieux-Payette. Monsieur Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci monsieur le président. Tout comme le groupe qui a comparu avant vous, vous vous intéressez davantage à l'accès à l'information plutôt qu'à la protection de la vie privée, n'est-ce pas?

Mme McCardle: Ce n'est pas exact car nous avons dit et répété que la protection de la vie privée est un des principaux objectifs de toute organisation chargée de conserver les dossiers publics. Nous sommes parfaitement conscients de nos responsabilités vis-à-vis des personnes dont des éléments d'information sur leur vie privée figurent dans ces dossiers. Il s'agit d'assurer un équilibre juste entre la protection de la vie privée et l'accès à des renseignements essentiels. L'accès à ces renseignements constitue en effet la raison d'être principale des Archives publiques du Canada et de toutes les archives régionales. Il y a là beaucoup de principes contradictoires. Nous en sommes conscients et nous essayons de trouver une formule qui concilie les deux objectifs.

[Text]

• 1710

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So you feel as though you are doing a balancing act, then, between openness or access to information and the protection of privacy?

Ms. McCardle: We are trying.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

You state in your brief, on page 2:

The attitude of openness is to be encouraged; however, Section 19 of the Access legislation and the definition of personal information in Section 3 of the Privacy Act may well have the opposite effect.

Do you still maintain that is the case, in view of what you have just finished putting in the record?

Ms. McCardle: As Mr. Wright said earlier, I think the restrictive definition of personal information in the proposed Privacy Act is such that information that until now has been considered non-sensitive and essential to write the history of our country—to state only one purpose—has been restricted, has been defined in practice as, let us say, the name and address of a person writing in to comment upon some policy of the government, any other identifying facts in that person's communication which could describe him as a member of a particular ethnic group, a member of a political party, and so on.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Looking at the clause itself, Clause 3 in the proposed Privacy Act, what would you wish to delete? Where do you find it faulty?

Ms. McCardle: It is hard to be specific at this point. We can only express our general misgivings about the bill in relation to the purpose of archives in general. My colleagues may have something more specific to say about it. I can only say it is a very difficult matter to decide.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, time may not permit us at the moment, but if you would take a look at this and maybe communicate with the chairman of the committee or the clerk, indicating how you feel that clause should be changed to effect the needs of the archivists, and Clause 19 of the Access to Information bill, I would be pleased to see that.

The next thing I want to refer to is the period of time when there would be nonaccessibility, or the period during which there would be accessibility. You talk about a period of 100 years after the date of birth as being acceptable. Well, if the person was 30 years old at the date of death, having had a most illustrious career, you would have to wait 70 years before you could get any information. Do you really mean this?

Ms. McCardle: Our view is that it is a more workable arrangement than the one now in the bill, which I believe refers to 20 years after the death of the individual. As I am sure you will realize, establishing the date of death of many individuals, especially for a time period a little removed from

[Translation]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous essayez de trouver un équilibre entre l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Mme McCardle: C'est ce que nous essayons de faire en effet.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je comprends.

A la page 2 de votre mémoire, vous dites ce qui suit:

La libéralisation doit certainement être encouragée; toutefois, l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information et la définition de renseignements personnels contenue à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels risquent d'avoir un effet contraire.

Vous le réaffirmez après tout ce qui a été dit cet après-midi?

Mme McCardle: Comme M. Wright l'a indiqué plus tôt, la définition restrictive de renseignements personnels dans le projet de loi sur la protection des renseignements personnels est telle que ce qui a été considéré jusqu'à présent comme de nature non confidentielle et essentielle pour les historiens, pour ne parler que d'eux, va maintenant dans la pratique jusqu'à signifier le nom et l'adresse de toute personne ayant décrit pour commenter une politique du gouvernement, par exemple, ou tout autre renseignement contenu dans la communication qui permettrait de la relier à un groupe ethnique, à un parti politique, et le reste.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): En ce qui concerne l'article lui-même de la Loi sur la protection des renseignements personnels que vous voudriez supprimer, l'article 3, qu'est-ce que vous lui reprochez au juste?

Mme McCardle: Il nous est difficile d'être précis à ce sujet. Nous ne pouvons que parler des faiblesses générales du projet de loi en ce qui a trait aux archives. Mes collègues sont peut-être en mesure de vous donner plus de détails. C'est quelque chose de difficile à expliquer.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous n'avons pas le temps de nous étendre là-dessus aujourd'hui, mais j'aimerais bien que vous examiniez ces dispositions et que vous communiquiez avec le président ou le greffier du Comité afin de nous indiquer de quelle manière vous pourriez modifier l'article de façon à tenir compte des besoins des archivistes. Il en va de même pour l'article 19 du projet de loi sur l'accès à l'information.

Je voudrais maintenant aborder la question des périodes de communication et de non-communication. Vous dites qu'une période de 100 ans après la date de naissance est acceptable. De cette façon, il faudrait attendre 70 ans pour obtenir l'information au sujet d'une personne qui aurait eu 30 ans à la date de sa mort et aurait eu une carrière illustre. Vous maintenez votre suggestion?

Mme McCardle: Nous pensons que c'est une période plus réaliste que celle qui est mentionnée dans le projet de loi qui prévoit comme temps, je pense, 20 ans après la mort de la personne. Vous n'ignorez pas que la date de la mort de

[Texte]

the present day, is more difficult by far than establishing their date of birth.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But if all the people you are concerned about researching had untimely deaths at the age of 30, you would have to wait 70 years. Surely that is not what you are concerned about.

Ms. McCardle: It is not an ideal situation, but as far as we have been able to discover, it is about the only workable one.

Mr. Wright: I might add, Mr. Robinson, that one solution to the kind of problem you have just elaborated upon would be to add an "or" clause to that particular clause. Right now it reads 20 years after death. If you added "or 100 years from birth", the man who dies at 30 could be studied at 50 years, rather than waiting a 70-year . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You are considering "or" as the alternative; or are you talking about the subjunctive?

Mr. Wright: As it now reads, I believe it is 20 years after death or 100 years from birth, whichever comes first.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right.

Now, Mr. Beatty referred to his experience as a cabinet minister and how he put everything in the archives or submitted it to the archives for their consideration. I would suggest to you the shredding machine got a lot of activity and always does when there is a change-over in Parliament. I am quite sure it did in Mr. Beatty's office, as in everyone else's.

Mr. Beatty: On a point of order, Mr. Chairman—I am sure my colleague Mr. Robinson does not mean it in a malicious way . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, I certainly do not.

Mr. Beatty: . . . but no, as a matter of fact, Treasury Board had no shredding machine. We checked after you fellows left office.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The point I am making is this. Shredding machines are available and are used and are used extensively. So is file 13. I have one in my office, and if I do not want some thing to be divulged, I just throw it in file 13 and it goes out in the garbage. I am quite sure this is one way of getting rid of all this kind of thing.

There may be another way. Suppose, for instance, a report is made available to a department, and then somebody in the office makes a summary of the report which then would not be available as a public document, but the report itself is shredded. You do not need the report any more; you have the summary; you know the gist of it. How are you going to stop that situation from happening?

• 1715

The Chairman: Mr. Hayward.

Mr. Hayward: I am afraid we will never be totally successful in removing shredding machines from government offices or in preventing what you have described from happening.

[Traduction]

certaines personnes, surtout à des époques éloignées, est plus difficile à établir que la date de naissance.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais il vous faudrait attendre 70 ans si toutes les personnes sur lesquelles vous voudriez faire des recherches étaient mortes à l'âge de 30 ans. Ce n'est sûrement pas ce que vous voulez.

Mme McCardle: Ce n'est peut-être pas la solution idéale, mais c'est la seule qui puisse être appliquée selon nous.

M. Wright: Je vous signale, monsieur Robinson, qu'une solution au problème que vous soulevez serait d'ajouter «ou» aux dispositions de l'article actuel. Il prévoit actuellement «20 ans après la mort». Il suffirait d'ajouter «ou 100 ans après la naissance». La personne qui serait décédée à 30 ans pourrait faire l'objet de recherches après 50 ans et non pas après 70 ans . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce serait l'un ou l'autre, ce serait au subjonctif?

M. Wright: Je pense que l'article parle actuellement de 20 ans après la mort; il suffirait d'ajouter «ou 100 ans à compter de la date de naissance, selon la date la plus rapprochée».

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien.

M. Beatty a parlé de son expérience en tant que ministre du Cabinet et de la façon dont il soumettait tous les documents aux archives pour étude. Je suppose que l'effilocheuse a dû travailler à plein régime comme c'est toujours le cas lorsqu'il y a un changement de gouvernement. Elle a dû être en opération dans le bureau de M. Beatty comme dans le bureau des autres.

M. Beatty: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je suis sûr que mon collègue, M. Robinson, ne veut pas faire de remarque malicieuse . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Certainement pas.

M. Beatty: . . . aussi, je lui rappelle que le Conseil du Trésor n'a pas d'effilocheuse. Nous avons eu l'occasion de vérifier lorsque nous avons formé le gouvernement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je dis simplement que ces machines sont là et sont utilisées largement. Il en va de même pour le dossier 13. J'en ai un à mon bureau. Lorsque je ne veux pas que quelque chose soit divulgué, je le range simplement dans le dossier 13 et il se retrouve au panier. C'est une façon de s'en débarrasser.

Il y en a une autre. Supposons qu'un rapport parvienne à un ministère et que quelqu'un au sein du ministère en fasse un résumé. Ce dernier n'est pas public; quant au rapport, il peut être déchiqueté. Il n'est plus nécessaire puisqu'il y a un résumé. Comment pouvez-vous empêcher qu'une telle situation se produise?

Le président: Monsieur Hayward.

M. Hayward: Je suppose qu'il ne sera jamais entièrement possible d'interdire l'usage des effilocheuses dans les bureaux du gouvernement ou d'éviter les situations comme celles que

[Text]

Again, if there were a new archives act with provision made for punitive action that could be taken to prevent that from taking place it might go a long way in effectiveness. But I think from the way offices operate it would probably take a long time.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, what do you think of this? Supposing I suggest to all of the people who correspond with me that if they want to be sure there will be confidentiality to the point where their letters and documents will not be disclosed, on every letter they write me they should put "without prejudice". Then nothing is going to be disclosed. What would you think of that?

Mr. Wright: Well, it would only be effective if you were a cabinet minister and, if there were a new archives act wherein it clearly stated that the records created by cabinet ministers were public records. As a member of parliament you can do pretty well anything you want with your papers. You can put them in the archives or you can throw them away when you cease to be a member.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But I am suggesting to you that if somebody writes to you and prefaces his remarks or his letter with the words "without prejudice", then he is saying in effect that he does not want the contents disclosed to anybody at any time. Is that not the legal interpretation?

Mr. Wright: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So what happens then if, from now on, I suggest to all my people who write me, just in case there might be something that is going to be made accessible at some stage, just to put "without prejudice" on their letters and they are covered; they are safe. They do not need to worry about any disclosure.

Mr. Wright: Well in that case I suppose there would be no point in keeping the papers. You could just throw them away.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Just throw them away. The last point I will make, is this. You recommended that Schedule I, Clause 28 of the Access to Information bill be deleted. I think it has to be appreciated that when you are bringing in a piece of legislation such as this, there is a transitional period. It seems to me that this can be very, very, important, because we know from the experience of talking with individuals who have worked with freedom-of-information acts and right-to-privacy acts in other jurisdictions, that there is quite a problem. Many items that are on file at present, shall we say, will not appear in files in the future obviously, because it is known that they may be subject to public scrutiny, and they just will not appear. You may keep two sets of books, sort of thing; one set for the public, and the other set at home in your filing cabinet or some place just so you can refer to it from time to time as need be. It would not be essential that it be kept with, say, the departmental records for that matter.

So, I am suggesting to you, there may be many files today with little notes and things on them written by various people from time to time, that would not necessarily be in the best

[Translation]

vous avez décrites. Une nouvelle Loi sur les archives qui prévoirait des peines dans de tels cas, pourrait être efficace. De la façon dont les bureaux fonctionnent, cependant, il faudrait probablement attendre longtemps.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Qu'est-ce que vous diriez si je demandais à tous les gens qui m'écrivent, d'indiquer sur leurs lettres «sous toutes réserves» pour s'assurer que les renseignements qu'ils me communiquent sont traités de façon confidentielle et ne sont pas divulgués.

M. Wright: La mesure ne pourrait être efficace que si vous étiez ministre du Cabinet et qu'il y avait une nouvelle Loi sur les archives indiquant clairement que les dossiers des ministres du Cabinet sont du domaine public. En tant que simple député, vous pouvez faire à peu près tout ce que vous voulez avec vos documents. Vous pouvez les envoyer aux archives ou tout simplement les jeter lorsque vous cessez d'être député.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vous fais simplement remarquer que lorsque quelqu'un écrit à quelqu'un d'autre et qu'il commence sa lettre par «sous toutes réserves», il indique à toutes fins utiles qu'il ne veut pas que le contenu de la lettre soit divulgué à qui que ce soit et à quelque moment que ce soit. C'est bien l'interprétation juridique que vous donnez à cette formule?

M. Wright: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Qu'est-ce que se produirait, donc, si je demandais à tous les gens qui m'écrivent d'indiquer sur leurs lettres «sous toutes réserves» pour être protégés au cas où quelque chose serait rendue publique à un certain moment. Alors, ils n'auraient pas à s'inquiéter de la divulgation des renseignements qu'ils communiqueraient.

M. Wright: Dans ce cas, vous n'auriez pas à garder les documents en question. Vous n'auriez qu'à les jeter.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Les jeter, dites-vous. J'aborde un dernier point. Vous recommandez que l'annexe I, l'article 28 de la Loi sur l'accès à l'information, soit supprimée. Je pense toutefois que vous devez admettre qu'il doit y avoir une période de transition lorsqu'une mesure législative comme celle-ci est introduite. A mon sens, c'est très très important puisque nous savons, pour avoir parlé à des gens qui ont travaillé à l'application de lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels dans d'autres juridictions, qu'il peut y avoir des problèmes. Il y a bien des documents dans les dossiers actuellement qui n'y seront plus à l'avenir si les dossiers doivent être ouverts au public. Il est possible d'avoir deux séries de dossiers: l'une pour le public, l'autre pour ses propres fins, au bureau ou ailleurs. Il est plus facile de les consulter ainsi. Il n'est pas essentiel que tous les dossiers soient les dossiers officiels.

Donc, il y a dans les dossiers actuellement toutes sortes de notes écrites par diverses personnes qui n'ont aucun intérêt pour le public ou qui que ce soit faisant de la recherche ou

[Texte]

interests of the public or anybody doing research, or anyone else for that matter, to have access to. So here is a period of time provided where, in effect, all this kind of things can be cleared up and so that in the future the bill can be properly carried out. But many of these things would not in the future be on file in the first instance.

The Chairman: Mr. Hayward.

Mr. Hayward: I think that to appreciate the way that material gets on to a file is to realize that there is the subject and they are without any kind of time limit. You can have a file which is a multiple-part file, which actually extends back over years; then you have one which may in certain cases because of activity on the file cover maybe only a month and that sort of fills up that part of the file.

I think that government institutions have had not only the time but, certainly the inclination to be aware that this legislation was coming and, certainly, under the Public Archives Records Order of 1966, since 1969, in that case, the records were supposed to be in order, and I would suggest that the time has come.

• 1720

As well, the experience that the Australians have had is that a great number of access requests are directed to areas that are already beyond the limit of this. In other words, those areas that are two years or five years, or maybe even ten years old. If people are turned away, or if the government institution says that because of administrative inconvenience it cannot get access to that material, cannot get into the file, cannot deal with it, it is not covered by the access legislation, I think you will have a great number of disappointed people who, having tried the legislation once, will say it does not work; it is just the same old story.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you.

The Chairman: Mr. Kilgour.

Mr. Kilgour: Thank you, Mr. Chairman.

Ms McCardle, I believe it was you who indicated that you thought this bill might—what was the phrase?—close off information that is now available to the public. Could you give us a little more detail of that? What sort of things do you have in mind?

Ms. McCardle: I think we have already mentioned the one major problem, which is the definition of personal information. That is one, and we certainly could go into more detail if you are interested in how this happens.

Mr. Kilgour: Maybe you could give just a little bit of detail on that and the other categories.

Ms. McCardle: Again, as we have said, personal information is very broadly defined. The material that historical researchers, to give one example, use to write histories of Canada, histories of immigration policy, labour histories, histories of particular ethnic groups, will include material, sometimes very recent, sometimes not so recent, that describes, let us say, the settlement of western Canada by Ukrainian immigrants. That kind of information falls very largely within what the bill describes as personal information. In fact, if you are so

[Traduction]

autre chose. La période qui est prévue permettrait de mettre de l'ordre dans tout cela, de façon à ce que la loi puisse s'appliquer de façon vraiment efficace plus tard. Ces notes disparaîtraient des dossiers. Qu'est-ce que vous en pensez?

Le président: Monsieur Hayward.

M. Hayward: Je pense qu'il faut comprendre comment les documents sont versés à un dossier pour savoir qu'il n'y a pas vraiment de limite de temps. Un dossier peut contenir des documents de plusieurs années en arrière; un autre peut simplement rejeter des documents vieux d'un mois.

Les institutions gouvernementales ont certainement eu le temps de voir venir cette mesure législative; en vertu du décret de 1966 sur les documents de nature publique; certainement depuis 1969, les dossiers sont censés être en ordre. J'estime que le moment est venu.

En outre, l'expérience des Australiens a prouvé qu'un grand nombre de demandes d'accès à l'information portent sur une période plus reculée. En d'autres termes, elles portent sur des questions qui remontent deux, cinq ou même dix ans en arrière. Si les gens n'ont pas les réponses qu'ils attendent, si l'institution gouvernementale visée leur répond que, pour des raisons d'ordre administratif, elle ne peut pas leur donner accès à cette documentation, à ce dossier, qui n'est pas couvert pas la loi sur l'accès à l'information, la déception sera grande et les gens se diront que la loi ne fonctionne pas vraiment, que c'est toujours la même rengaine.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci.

Le président: Monsieur Kilgour.

M. Kilgour: Merci, monsieur le président.

Je pense que c'est vous, madame McCardle, qui avez indiqué que le présent projet de loi risquait de priver le public d'une certaine partie de l'information dont il jouissait déjà. Vous pouvez être plus précise à ce sujet? De quelle information s'agit-il?

Mme McCardle: Nous avons déjà parlé du problème majeur que présente la définition de renseignements personnels. C'est un exemple, il y en a d'autres, si vous êtes intéressé.

M. Kilgour: Je serais en effet curieux de savoir quelles sont quelques-unes des autres catégories.

Mme McCardle: Comme nous l'avons dit, les renseignements personnels sont définis de façon très large. La documentation qu'utilisent les historiens pour rédiger, par exemple, l'histoire du Canada, l'histoire de la politique d'immigration, l'histoire des relations de travail, l'histoire de certains groupes ethniques, inclut des choses récentes et des choses moins récentes; il peut s'agir de quelque chose qui a trait à l'établissement des immigrants ukrainiens dans l'Ouest du Canada. Or, ces renseignements entrent plus ou moins dans la définition de

[Text]

unfortunate, I could say, as to want to go into the recent history of these particular communities, you will find yourself tangled up in the provisions of the proposed privacy act.

That is one. Secondly, as we have said, material presently available on current operations of government may be restricted by the transition period regulation.

Perhaps my colleagues who are in different fields may be able to give you further examples. Mr. Wright?

Mr. Wright: I think one of the fears some of us at the Public Archives have are concerns records that may fall into the exemptions, for example. Right now, records are open after 30 years unless a department specifies otherwise. So something dealing with federal-provincial relations in the late 1940s would be open to the public, for example. What is going to happen after the act has been proclaimed? Will the department be able to turn around and say that all matters dealing with federal-provincial relations will be exempted? Is it going to create that kind of problem? Are departments that are now reluctant to release information going to use the act to in fact lock up records that are more than 30 years old?

Mr. Kilgour: I certainly like your concept of information provided voluntarily as compared to compulsorily, and it has been raised by other people. Do you accept the concept of warning somebody, and perhaps we could do it through an advocacy campaign by the government, that if you provide information it may, in some cases, become public knowledge? Does that concept appeal to you?

Mr. Wright: I do not know if that is administratively possible. Thousands of people write to the government, and I am sure a lot of people must realize that their correspondence with the government becomes part of the public record.

Mr. Kilgour: But many thousands do not realize it. Would you not agree?

Mr. Wright: Probably.

Mr. Kilgour: We could get the Minister of Culture to do television ads or something to tell people.

Really, what I am asking is if you like the concept that the United States has, for instance. The chairman and I, among others, were told that FBI agents, in talking to people, say, "This information may come out later; nonetheless, will you speak to us about such and such?" You do not have any objections to that.

Mr. Wright: No.

The Chairman: Mrs. Mattson wants to make some comments.

• 1725

Dr. Margaret Mattson (Archivist; President, Eastern Ontario Archivists Association; Member, Association of Canadian Archivists and the Canadian Historical Association): I deal, not

[Translation]

ce que le projet de loi considère comme des renseignements personnels. Si vous avez le malheur de vous intéresser à l'histoire récente de ces communautés, vous vous apercevez que vous devez compter avec les dispositions de la loi proposée sur la protection des renseignements personnels.

L'autre exemple a trait à la documentation portant sur le fonctionnement normal du gouvernement, laquelle est actuellement disponible; l'accès à cette documentation serait restreint à cause de la période de transition.

Mes collègues qui représentent d'autres domaines d'activités auraient peut-être quelque chose à ajouter. Monsieur Wright?

M. Wright: Certains d'entre nous aux Archives publiques craignent que certains dossiers puissent être considérés comme des exceptions. Actuellement, sauf indication contraire des ministères, les dossiers sont accessibles après trente ans. Des documents portant sur les relations fédérales provinciales vers la fin des années 1940, par exemple, sont accessibles au public. Or, que se passerait-il une fois que cette loi serait adoptée? Un ministère pourrait essayer de prétendre que toutes les questions portant sur les relations fédérales-provinciales doivent être exemptées. Ce genre de problème risque-t-il de se produire? Les ministères qui hésitent actuellement à rendre publique l'information utiliseront-ils cette loi pour interdire les documents datant de plus de trente ans?

M. Kilgour: J'aime bien votre idée voulant que l'information soit fournie volontairement et non pas obligatoirement. D'autres témoins nous en ont parlé déjà. Que pensez-vous de la possibilité que les intéressés soient avertis, au moyen d'une campagne menée par le gouvernement, du fait que l'information qu'ils fournissent pourrait être appelée à devenir publique? Vous y voyez des avantages?

M. Wright: Je ne sais pas si c'est possible du point de vue administratif. Des milliers de gens écrivent au gouvernement. Je suis sûr que bon nombre d'entre eux savent que leurs lettres sont destinées à devenir publiques.

M. Kilgour: Mais il y en a des milliers qui ne le savent pas. Ne seriez-vous pas d'accord avec cette idée?

M. Wright: Probablement.

M. Kilgour: Nous pourrions demander au ministre de la Culture de faire de la publicité à la télévision afin d'avertir les gens.

Ce que je vous demande, c'est si vous aimez l'idée qu'on a adoptée aux États-Unis. On nous a dit que les agents du FBI, par exemple, lorsqu'ils interrogeaient les gens, leur faisaient la mise en garde suivante: «les renseignements que vous nous soumettez maintenant pourraient devenir publics plus tard. Acceptez-vous quand même de nous les donner?» Vous ne verriez aucun inconvénient à ce genre de chose.

M. Wright: Non.

Le président: Madame Mattson désire ajouter quelque chose.

Mme Margaret Mattson (Archiviste; présidente, Association des Archivistes de l'est de l'Ontario; Association des Archivistes canadiens, Société historique du Canada): Je travaille non pas

[Texte]

as much with government records as with private manuscripts, and we have the same questions and problems with privacy as do people in the public records group. However there are two points that I want to make that are germane to a number of questions that have been raised.

One was a comment vis-a-vis the 20 year restriction; we were asked how we felt as a group. Well the archivist, apart from the ordinary researcher, has a longer term role, and that is, we are not just trying to preserve the record for the immediate researcher, but it could well be for 100 or 150 years down the road. Therefore, the possibility of purging this, which become insensitive with the passage of time, is very important to us. We would like to see the limit sufficient so that it would encourage people not to unnecessarily purge records and things, be they government or private. There are many books and CBC programs, or you name it, that would not be interesting, or would not exist if you did not have an incentive and encouragement to individuals to save diaries, letters, et cetera. I might mention that the King diary would be a case in point. We would be much less historically rich for that period had that diary been destroyed. Therefore, apart from what you might feel, archivists probably could live and would live with the 20 year rule very easily.

The second question would be concerning the question of how do you differentiate between the information that an individual gives to the government willingly and that which is solicited by the government. There are many groups of records which could be closed for 100 years or more, and have been. We do not encourage or keep applications of this, but there are all kinds of material that could be categorized as information that should be closed.

The way the definition is in the privacy act right now, if you had someone write in and complain about one of your airports, and that person enclosed pictures to show how congested those airports were, and in it you could see that you had Chinese Canadians, Ukrainian Canadians, and black Canadians, the way the legislation is, if you interpret that, right away you would not be able to use the visible record. In that particular case, there is nothing concerning privacy that is damaging to an individual. This is so all encompassing that you probably could delete address, but whether I am Dr., Mrs., Ms, or what have you should not be a reason for closing a record. There must be a workable way of defining that which is freely given, and that which is solicited by the government, which by law you must provide.

Finally, concerning Cabinet papers, because I deal extensively with them: They are considered private documents. At present, should we obtain Cabinet ministers' papers, it is the donor who sets the restriction—often going, presently, by the 30 year rule as sort of a guide as to how he should treat his private papers. It is not that difficult, in some senses, as we have seen from well organized ministerial papers, to separate that which is personal and political, from that which is ministerial and pertains to the department. Even for letters in the department pertaining to programs, people are not looking at the individual. They may be looking at the opinion expressed

[Traduction]

avec des dossiers gouvernementaux mais avec des manuscrits de particuliers, mais les mêmes problèmes se posent dans un cas comme dans l'autre. Je voudrais quand même signaler deux points qui rejoignent ce qui a été dit jusqu'ici.

D'abord, en ce qui concerne la limite de 20 ans, nous avons été invités à donner notre avis. Eh bien, en tant qu'archivistes, nous avons un rôle à long terme à jouer par rapport aux documentalistes; nous n'essayons pas seulement de préserver les dossiers pour les médias, mais aussi pour ceux qui viendront dans 100 ou 150 ans. Les possibilités d'éliminer certaines choses, appelées à devenir moins délicates avec le temps, nous préoccupent beaucoup. Nous voudrions voir une limite suffisante pour encourager les gens à ne pas trop éliminer de choses dans les dossiers, qu'ils soient gouvernementaux ou privés. Il y a beaucoup de livres, d'émissions de la société Radio-Canada, et le reste, qui ne seraient pas intéressants, qui n'existeraient même pas, si certaines personnes n'avaient pas été encouragées à conserver les journaux personnels, les lettres etc. Le journal personnel de M. King est un bon exemple. Nous aurions perdu quelque chose d'une valeur historique si ce journal avait été détruit. Donc, malgré ce que vous pourriez penser, les archivistes pourraient être prêts à accepter aussi facilement la limite de 20 ans.

Il a également été question de la possibilité de faire la différence entre l'information soumise volontairement par les particuliers au gouvernement et l'information requise par le gouvernement. Il y a de nombreux dossiers qui pourraient rester fermés 100 ans ou plus, et qui l'ont été d'ailleurs. Nous n'essayons pas d'encourager ce genre de choses, mais il y a de l'information qui peut être considérée comme inaccessible.

De la façon dont la définition de la Loi sur la protection des renseignements personnels s'applique actuellement, si quelqu'un écrit pour se plaindre du service à un aéroport et qu'il inclut, pour montrer à quel point l'aéroport est congestionné, des photos où on peut voir des Canadiens d'origine chinoise, ukrainienne, des Canadiens de race noire, son information même visible ne peut pas être utilisée. Ce serait une interprétation possible de la Loi. Et pourtant, il n'y aurait rien là de nature à causer du tort à la personne. Ces dispositions sont tellement larges que le fait de faire précéder son nom par Dr, M. ou M^{me} ou autre chose, pourrait être considéré comme une raison de fermer le dossier. Il doit y avoir une façon pratique de distinguer entre ce qui est demandé par le gouvernement, ce qui est requis par la loi, et ce qui est soumis librement.

Enfin, je voudrais parler des documents du Cabinet. J'en vois beaucoup. Ils sont considérés comme documents personnels. Actuellement, lorsque les ministres du Cabinet soumettent des documents, ce sont eux qui indiquent quelles sont les restrictions qui s'y attachent. Très souvent, ils se sentent sur cette règle des 30 ans pour ce qui est de la façon dont ils doivent être traités. Il n'est pas difficile, comme il a pu être démontré au moyen de documents ministériels bien rédigés, de séparer ce qui est personnel et politique de ce qui est strictement administratif et lié à l'activité du ministère. Même dans les lettres adressées aux ministères et concernant certains programmes,

[Text]

concerning projects or programs, but they are not looking at the individual necessarily. This is very important in research: this 20 years or so. So hopefully there will be ways of assuring that you have that government record for posterity, and can still accommodate the privacy of the individual.

Mr. Kilgour: That is very interesting. You are still dealing with the 1912 Public Archives Act; I take it you are working under that. Could you provide to us, maybe to the chairman, a couple of sections that we could weave into this bill that might be acceptable that would build in some protections which you obviously have not received for the last 60 years?

• 1730

Mr. Wright: I understand that officials of the Public Archives have been working on discussion papers and draft legislation.

Mr. Kilgour: Is now not a timely moment for you to try to ... ?

Mr. Wright: I am sure it is.

Mr. Kilgour: I wish you would. I am going to run out of time very shortly.

The definition of "record". The Chairman and I—I think he was there at the Justice Department, as was the member for Spadina, when we were told that the Justice Department in the United States considers any note that is taken by any employee, public servant, to be I think a document. Do you see anything outrageous about that, or does that appeal to you as a concept?

Mr. Wright: That is quite legitimate, I think.

Mr. Kilgour: For public purpose, any note taken by a public servant ... ? I noticed your definition. Do you think we should write into, instead of "all documents produced at public expense", "any documents with a public purpose"? Do you think that qualification should be in there, or do you think that is going too far?

Mr. Wright: I do not know.

Mr. Kilgour: Clause 20—you mention there is no length of time indicated. What would you like to see as a length of time for these third-party matters?

The Chairman: Mr. Hayward.

Mr. Hayward: If it is sufficient to have more sensitive government documents, meaning the transactions in Cabinet, to be 20 years, then I would see that could be the standard for most records.

M. Kilgour: Thank you.

The Chairman: Madam Payette.

Mrs. Hervieux-Payette: Just two short questions. Now that I have some specialists about the records, maybe I can have a question. Do you feel that even with a law that provides access to information, you have developed in your profession the tools to retrieve the information? Actually, my concern is that we might give in the law the possibility to have the information,

[Translation]

ce ne sont pas les auteurs qui sont importants. L'intérêt porte seulement sur l'opinion exprimée sur certains projets ou certains programmes. Donc cette période de 20 ans à peu près est très importante pour les chercheurs. Il est à espérer que des moyens seront trouvés de conserver les dossiers gouvernementaux pour la postérité tout en respectant le désir des particuliers.

M. Kilgour: C'est très intéressant. Si je comprends bien, vous avez encore pour vous guider la Loi de 1912 sur les archives publiques. Pourriez-vous nous fournir, peut-être au président, quelques articles de cette loi qui pourraient être incorporés au présent projet de façon à ce que vous ayez cette protection que vous n'avez de toute évidence pas eue au cours des 60 dernières années?

M. Wright: Je crois savoir que les responsables des Archives publiques ont travaillé sur des documents de discussion et des projets de loi.

M. Kilgour: Le moment n'est-il pas venu pour vous d'essayer de ...

M. Wright: Je suis sûr que oui.

M. Kilgour: Je souhaiterais que vous le fassiez. Mon temps s'écoule rapidement.

En ce qui concerne la définition de «documents», le président, le député de Spadina et moi-même avons appris au cours de nos déplacements que le département américain de la Justice considère toute note prise par un employé, par un fonctionnaire, comme un document. Croyez-vous que c'est aller trop loin ou au contraire que l'idée est intéressante?

M. Wright: Je pense que c'est tout à fait normal.

M. Kilgour: A des fins publiques, toute note prise par un fonctionnaire ... ? J'examine votre définition. Au lieu de «tout document rédigé au moyen des deniers publics», ne préféreriez-vous pas «tout document devant servir à des fins publiques»? Vous croyez que c'est nécessaire ou non?

M. Wright: Je ne sais pas.

M. Kilgour: Au sujet de l'article 20, vous indiquez qu'il n'y a pas de limite de temps prévue. Que proposeriez-vous comme limite de temps pour ce qui est des informations ayant trait aux tiers?

Le président: Monsieur Hayward.

M. Hayward: Si la limite de 20 ans doit s'appliquer dans le cas des documents confidentiels du gouvernement, comme les documents ayant trait à l'activité du Cabinet, elle doit convenir à la plupart des autres documents.

M. Kilgour: Merci.

Le président: Madame Payette.

Mme Hervieux-Payette: J'ai seulement deux brèves questions à vous poser. Je profite de la présence ici d'experts en la matière. En prévision de l'adoption de cette loi donnant accès à l'information, vous croyez que vous avez les outils nécessaires au sein de votre profession pour traiter cette information? Ce que je crains, c'est de ne pas savoir en définitive où m'adresser

[Texte]

but how do we get the information, the right information, to know that such a report exists, that there is information on subject A, B and C; or on myself, where do I look? Where do we look? How do we get that information?

Do you feel that actually we have developed enough tools to retrieve that information? Do you feel we should go into more sophisticated tools in order to be able to retrieve information, because I think overnight we have a bulk of information? What kind of information will we get when we ask for it?

Mr. Wright: I believe, and I wish the former witnesses were here, because that was one of the concerns that they expressed—how they were going to get access to some kind of a list that would tell them what was in government departments?

As far as I understand, the regulations that have been developed to go with this bill demand of departments to produce a list of classes of records and types of records that are held by each department, and this will be generally available, I believe through the post offices, like the privacy information is now available.

Mrs. Hervieux-Payette: So, you believe from the American experience, for instance—obviously you are among those who are consulted when we develop systems to retrieve information—so do you believe we can develop these tools so that we can at least have some kind of a thesaurus that could give us other subject headings for instance?

Mr. Wright: Yes, I believe the people that have been involved in developing the register and the indexes are quite well aware of those concerns.

Mrs. Hervieux-Payette: The law will be operational. I mean, we can at least trust it will not be just goodwill, that it can be worked out quite satisfactorily for the Canadian individual?

Mr. Wright: Yes, I hope so.

Mrs. Hervieux-Payette: My last question is regarding the young offender legislation. We tabled new legislation on February 17, and there is a clause at the end where we talk about destroying the record five years after a young person has been sentenced, in order to make sure that person will never in the future, have any problems with regard to having been convicted.

So, maybe you could have a look and come back before this committee to tell us your opinion, or just at least give us some indication about the effect of really destroying all the records at the social services, at the courts. All the young person's records could be—not only could be, but will be—of course demolished, and if they are not, the person who would be an adult at that time can go himself and make sure these records are in fact destroyed. Do you feel that we are going too far in protecting the individual? Do you feel that we are really missing a unique and important record if we are just providing for the total destruction of these records?

[Traduction]

même si je sais que la loi existe et qu'elle donne accès à l'information, même si je sais que tel ou tel rapport existe sur tel ou tel sujet. Où dois-je m'adresser? Comment puis-je obtenir l'information?

Vous croyez que nous avons des outils suffisants maintenant pour nous permettre de retrouver cette information? Vous croyez que nous devons avoir des outils plus perfectionnés pour nous aider dans cette tâche si, du jour au lendemain, nous nous retrouvons avec une montagne d'informations? Quel service aurons-nous lorsque nous demanderons l'information qui nous intéresse?

M. Wright: J'aimerais bien que les témoins précédents soient encore là. Ils s'étaient posés la question. Comment pourraient-ils avoir une liste de tout ce qui était disponible dans les ministères?

Si je comprends bien, les règlements qui doivent découler de cette loi prévoient que les ministères devront fournir une liste des catégories de documents qu'ils détiendront et cette liste sera accessible à tous ceux qui la voudront par l'intermédiaire des bureaux de poste.

Mme Hervieux-Payette: En vous fondant sur l'expérience américaine, par exemple, vous devez être certainement parmi ceux qui sont consultés lorsqu'il s'agit d'établir des systèmes de recouvrement de l'information, vous pensez que nous avons les moyens d'établir une liste par sujets entre autres choses?

M. Wright: Les gens qui ont mis au point les registres et les tables des matières sont certainement au courant de la question.

Mme Hervieux-Payette: La loi fonctionnera vraiment. Elle ne sera pas seulement un signe de bonne volonté. Elle donnera vraiment satisfaction aux Canadiens?

M. Wright: Je l'espère.

Mme Hervieux-Payette: Ma dernière question a trait à la Loi sur les jeunes délinquants. Nous avons déposé un nouveau projet de loi à cet égard le 17 février; un article se trouvant à la fin prévoit que le dossier d'un jeune délinquant doit être détruit cinq ans après sa condamnation de façon à ce qu'il n'ait pas à souffrir à l'avenir du fait d'avoir été condamné à un certain moment.

Vous pourriez peut-être examiner la situation et revenir devant le Comité pour nous dire ce que vous pensez des répercussions possibles d'une telle mesure qui aurait pour effet de détruire tous les dossiers des services sociaux et des tribunaux. Tous les dossiers des jeunes délinquants seraient en effet détruits de cette manière. S'ils ne l'étaient pas, les intéressés, une fois adultes, pourraient s'en assurer. Vous croyez que nous allons trop loin dans notre désir de protéger le particulier? Vous croyez que la destruction de tels dossiers nous prive de quelque chose d'unique et d'important?

[Text]

• 1735

Mr. Wright: I think it would depend. If it was an individual-case file, with the person's name on the label, I think the name could be stricken out so that the manner in which that particular case was dealt with could be studied fifty or a hundred years from now. It would be a shame if all the records were simply destroyed, because I think that as archivists in the federal government one of our goals is to maintain what we sometimes refer to as a collective memory of the government and of the country. So simply to destroy everything relating to a certain program I think would be unfortunate.

There are ways of getting around some of your concerns: striking the names off files, for example, or, in the case of this particular program, there could very well be subject files that may not mention names at all but talk about policy and the development of policy and how a certain program was administered. I think that would be valuable to be kept for the future.

Mrs. Hervieux-Payette: Thank you.

Mr. Beatty: Mr. Chairman, I apologize because I realize we are over time, and I will try to be very brief. I was intrigued by the reference to the Mackenzie King diaries, and I think that everyone here would accept that Canadians were well served, firstly, by the fact that King kept a diary and, secondly, by the fact that ultimately it was made public. If I understand the testimony correctly, King's diaries would have been made public under the 1912 act, would they?

Dr. Mattson: No, the King diary was controlled by literary executors, and these literary executors were the ones who determined when certain sections would be opened because it is a private manuscript. It is not government property; it was a gift to the Crown.

Mr. Beatty: Did King not know though, at the time that he left the Crown his diaries, that indeed they would be made public?

Dr. Mattson: I think King initially intended that they be kept until his biography was completed. It has not totally been completed. He established rules for his executors and gave them a degree of flexibility. Fortunately for us Canadians, the degree of flexibility was used by the executors. I believe that when the original diaries were opened there was a transcript of them and I believe certain names and so on were deleted. This flexibility can be used, just as we have suggested, perhaps in government records that are very sensitive.

Mr. Beatty: I believe the reason why you cited the King diaries was that you did not want to see legislation put into place that would prevent such a thing as the King diaries being made public in future.

Dr. Mattson: I might have made it because of another case, Mr. Beatty. For example, I might have cited the case of a diplomat, who, in writing from a far-away country as the only

[Translation]

M. Wright: Tout dépend. S'il s'agissait d'un dossier personnel, seulement le nom de la personne pourrait être rayé de façon à ce que dans cinquante ou cent ans on sache de quelle façon on s'est occupé de son cas. Il serait malheureux que tous les dossiers soient simplement détruits; en tant qu'archiviste du gouvernement fédéral, l'un de nos buts est de conserver ce que nous appelons parfois la mémoire collective du gouvernement et du pays. Détruire des dossiers, donc, dans le cadre d'un certain programme, serait malheureux.

Il y a des façons de contourner les difficultés dans ce cas, par exemple, en rayant le nom du dossier tout simplement ou en conservant les dossiers par sujet. Cela permettrait de voir quelle était la politique, de quelle façon elle était appliquée, quel programme en découlait. Je pense qu'il faudrait conserver tout cela pour les générations à venir.

Mme Hervieux-Payette: Merci.

M. Beatty: Je m'excuse, monsieur le président, je sais que nous avons déjà dépassé l'heure prévue. J'essaierai d'être très bref. Il a été question du journal personnel de Mackenzie King. Je pense que tout le monde sait ici que les Canadiens de façon générale doivent être reconnaissants d'abord du fait que M. King ait tenu un journal et ensuite, que ce journal ait été finalement rendu public. Si j'ai bien compris le témoin, il a dit que le journal de M. King aurait pu être rendu public en vertu de la loi de 1912?

Mme Mattson: Non, le journal de M. King était sous la garde de ses exécuteurs littéraires et ces derniers ont décidé du moment où certaines parties du journal pouvaient être rendues publiques. Même si on en a fait don à la Couronne, il s'agissait au départ d'un manuscrit privé et non pas d'une propriété du gouvernement.

M. Beatty: Au moment où M. King a fait don de son journal à la Couronne, savait-il qu'il serait rendu public?

Mme Mattson: Je pense que M. King avait voulu au départ que son journal ne soit pas divulgué avant que sa biographie soit terminée. Elle n'est toujours pas entièrement terminée. C'est lui de toute façon qui a fixé les règles pour ses exécuteurs testamentaires et il leur a accordé une certaine marge de manœuvre. Heureusement pour tous les Canadiens, les exécuteurs ont profité de cette marge de manœuvre. Je pense que lorsque le journal a été ouvert pour la première fois, il a été transcrit et certains noms et autres détails ont été omis. C'est un exemple de la souplesse que nous souhaiterions relativement aux dossiers du gouvernement ayant un caractère confidentiel.

M. Beatty: La raison pour laquelle vous avez fait allusion au journal de M. King est que vous ne voudriez pas avoir une loi qui empêche à l'avenir la communication d'un document comme celui-là.

Mme Mattson: J'aurais pu vous donner un autre exemple, monsieur Beatty. J'aurais pu vous parler du cas d'un diplomate qui, seul observateur de la situation dans un lointain pays,

[Texte]

observer of certain things that were happening, put very personal things concerning the family in his interesting letters and on those grounds wished those letters destroyed, but after he spoke to archivists was told that after a period of 30 years people are going to be more concerned about what happened there, what effect this had on the world, than about the fact that maybe someone in his family was divorced. Thirty years down the road, nobody really cares. Had he thought in terms of purging at the time, that record would not exist.

Mr. Beatty: What you are saying is that the individual made a conscious choice to allow public access to that information, and the real issue I am trying to get at here is . . . Well, first of all, let me make the point that all of my questions to date have dealt with the question of privacy. I am very much a supporter of freedom of information, and I believe it is long overdue, but I try to differentiate between information related to public policy decisions—how your tax dollars are spent and so on—and information related to your personal life. I guess the question I would like to put to you is one that troubles me: that we accept that it is appropriate that there should be strictures put upon the ability of the government to coerce information from individuals. The government should not simply have carte blanche to go in and demand from you that you give information for a dossier to be filled out, but first of all, they must have a program or a purpose for which it was designed in the first place and, secondly, that the information be relevant to the purpose for which the information is being gathered. In other words, again it is not appropriate to ask what your religion is if you are applying for a job in the public service. We proscribe it, we say it is not to be allowed. We would say that an individual would have the right to refuse to give information about himself if it does not meet those two criteria, and that no sanctions could be taken against him for refusing to do it.

• 1740

How is the principle any different after an individual gives information to the government for a specific purpose, a one-shot basis, that purpose is discharged, no longer exists and the individual would then choose to withdraw his consent for unauthorized third parties to gain that information? How is that different in kind from refusing to give information which is extraneous of for which there is not a program in place for which it was designed? In other words, if the real issue here is control by an individual, in essence a property right to information about oneself, and having the right to exercise in form a consent over a disclosure to other individuals, how in kind is there a difference between those two instances? Why does an individual have the right to refuse such disclosure in the first instance, but not in the second instance?

The Chairman: Doctor Mattson, could we finish with the answer because we have passed our time limit.

Dr. Mattson: It is a very difficult question and I would like my colleagues perhaps to follow up if they do not quite agree with the way I perceive it. I see two groups of records. I think

[Traduction]

avait inclus dans ses lettres des choses très personnelles au sujet de sa famille; pour cette raison, il voulait les voir détruites même si elles étaient très intéressantes à d'autres points de vue. Il a finalement parlé à des archivistes qui lui ont dit qu'après trente ans les gens seraient beaucoup plus intéressés par ce qui s'était passé dans le pays en question que par le fait qu'un des membres de sa famille s'était divorcé. Après tant de temps, ce genre de choses n'intéresse personne. S'il avait envisagé sérieusement de se débarrasser de ses lettres à l'époque, elles n'existeraient pas aujourd'hui en tant que document.

M. Beatty: Vous voulez dire que la personne en question a choisi de permettre au public d'avoir accès à cette information. C'est ce que j'essaie de dire ici. D'abord, je tiens à signaler que toutes mes questions aujourd'hui ont porté sur la protection des renseignements personnels. Je suis évidemment parfaitement d'accord avec l'accès à l'information. Je pense qu'il y a longtemps qu'on l'attend. J'essaie seulement de distinguer entre l'information qui porte sur les décisions politiques, la façon dont les deniers publics sont dépensés, par exemple, et l'information portant sur la vie privée. Je vous demande finalement si nous devons accepter que soit limité le pouvoir du gouvernement d'exiger de l'information des particuliers. Le gouvernement ne devrait pas avoir carte blanche lorsqu'il demande de l'information en vue de constituer un certain dossier. Il devrait exister au préalable une raison bien précise, ensuite, l'information devrait être directement liée au but poursuivi. En d'autres termes, il est inadmissible qu'on demande à quelqu'un qui se porte candidat à un poste au sein de la Fonction publique à quelle religion il appartient. Nous devons combattre ce genre de chose. Nous devons faire en sorte qu'une personne puisse refuser de donner de l'information la concernant lorsque ces deux critères ne sont pas respectés. Nous devons faire en sorte qu'il ne puisse pas être pénalisé s'il refuse de répondre dans ces conditions.

Si ce principe est reconnu, comment peut-il être mis de côté une fois que la personne a donné de l'information au gouvernement à une fin précise et que cette fin n'existe plus, en supposant qu'elle choisisse d'interdire l'accès à cette information à des tiers non approuvés par elle? Comment cette situation est-elle différente du fait de refuser de donner de l'information qui n'a rien à voir avec le but poursuivi, pour laquelle il n'y a pas de programme qui puisse l'utiliser? En d'autres termes, il s'agit ici du contrôle que peut exercer une personne, du droit de propriété de cette personne sur l'information la concernant, du droit de décider de la divulgation de cette information à d'autres personnes. En quoi ces situations diffèrent-elles? Pourquoi la personne a-t-elle le droit de refuser la divulgation la première fois alors qu'elle ne l'a pas la deuxième fois?

Le président: M^{me} Mattson terminera puisque le temps prévu est déjà écoulé.

Mme Mattson: Il s'agit évidemment d'une question très complexe. Je demanderai à mes collègues d'intervenir à leur tour s'ils ne sont pas tout à fait d'accord avec moi. Je considère

[Text]

one thing we are addressing ourselves to is, as Glenn would say, policy records where you may have opinions expressed by individuals. That does not really concern privacy. Yes your opinion is private, but you made those remarks in order to perhaps suggest an amendment or a criticism and for many reasons, but perhaps beneficial. That material in a policy file would be almost impossible considering the thousands of policy files to remove and over the space of time that would not be a sensitive issue, but would be germane to studying either that institution or years later for a purely historical reason looking at other aspects and noticing that opinion. It would be impossible and unnecessary also to shred it or to take it out. But when I am talking about the information that the government asked for, I am talking about things like unemployment benefits pensions, benefits, welfare, income tax, all kinds of areas where there are all kinds of ways and means set up now to protect the privacy of individuals, that material is not accessible, that material is exempt on. I could mention RCMP records. They are very secure and you do not get access readily to RCMP files on individuals.

So there are just so many different kinds of records, but in order to protect a person's privacy if you write everything into it such as address, colour, sex and everything else, you may close everything to the researcher or you may have a lot of complaints, invasion of privacy over nothing at all.

I might say the number of libel cases concerning writings is on the increase. It could be a field day for individuals if I should cite someone as Mr. or Miss. I know that is being very trivial, but there is always an author and you cannot quote them anyway if copyright, for example, will reside with the author of the letter and for years at the Archives . . .

Mr. Beatty: No copyright on facts.

Dr. Mattson: I beg your pardon?

Mr. Beatty: There is no copyright on facts.

Dr. Mattson: No, but you cannot quote an individual who is still living, or you should not. We did require for years that a person would sign when they were working on certain papers that they could not quote or paraphrase a living person without their permission. So that there are other ways of protecting the privacy of individuals in some of the areas that you suggest.

• 1745

The Chairman: Okay. Any other comments?

Yes, Mr. Hayward.

Mr. Hayward: I would just like to make a comment. I think we are all agreeing with the concept of privacy but I would just like to raise a couple of things with regard to research.

I think of the numbers of people that come in to do genealogical research which, to me, is private research. This is tracing the family ancestry. The one thing that the government has collected is material relating to census and whatever else

[Translation]

qu'il y a deux catégories de documents. La première qui nous intéresse, comme Glenn l'a dit, a trait aux documents concernant la politique, où les gens peuvent être appelés à donner leur opinion personnelle. Ces documents ne donnent pas vraiment de renseignements personnels. Votre opinion vous appartient, mais vous avez voulu peut-être susciter un amendement, ou encore formuler une critique; vous êtes peut-être parvenu à des résultats. Dans un dossier sur telle ou telle politique, il serait presque impossible d'extirper votre opinion à vous des milliers d'autres opinions sur le même sujet; en outre, avec le temps, la situation deviendrait moins délicate. Par ailleurs, cette opinion pourrait servir dans l'étude qu'une institution pourrait faire de cette politique ou de certains aspects de cette politique pour des raisons purement historiques. Il serait impossible et certainement inutile de déchiqueter le document. Lorsque je parle de l'information requise par le gouvernement, en revanche, je veux dire aux fins de l'assurance-chômage, de la pension de retraite, du bien-être social, de l'impôt, etc, il s'agit là de domaines où des moyens sont pris pour protéger la vie privée des personnes, le caractère confidentiel des renseignements, etc. Je pourrais parler des dossiers de la GRC. Ils sont parfaitement sûrs, il est impossible d'y avoir accès facilement.

Il y a donc plusieurs sortes de documents. Si, sous prétexte de protéger la vie privée des personnes, vous incluez toutes sortes de choses comme l'adresse, la race, le sexe, etc., vous fermez la porte aux chercheurs et vous encouragez les plaintes inutiles.

Je vous signale que le nombre de poursuites pour libelles diffamatoires augmente. Si j'appelle quelqu'un M. ou M^{lle}, je m'expose. C'est un point qui peut sembler très peu important, mais il y a toujours le droit d'auteur, l'auteur détient les droits sur sa lettre et elle est gardée aux archives pendant des années . . .

M. Beatty: Il n'y a pas de droits d'auteur sur les faits.

Mme Mattson: Je vous demande pardon?

M. Beatty: Je disais qu'il n'y avait pas de droits d'auteur sur les faits.

Mme Mattson: Il n'en demeure pas moins que vous ne pouvez citer quelqu'un s'il est toujours en vie. Pendant des années, nous avons exigé que les personnes qui travaillaient avec certains documents s'engagent à ne pas citer ou à paraphraser un auteur vivant sans sa permission. Il y a donc d'autres façons de protéger les renseignements personnels comme ceux auxquels vous songez.

Le président: Quelqu'un désire-t-il ajouter quelque chose?

Monsieur Hayward.

M. Hayward: Je pense que nous sommes à peu près tous d'accord sur la nécessité de protéger les renseignements personnels. Je voudrais seulement soulever quelques arguments au sujet de la recherche.

Il y a par exemple tous ces gens qui viennent faire de la recherche généalogique. Il s'agit de renseignements privés. Il s'agit de renseignements touchant la famille. Les renseignements que détient le gouvernement ont été recueillis au moyen

[Texte]

that exists. To my knowledge, to date, that has never ever resulted in problems for the individual.

Now, of course, you can say, Well, so what? It is old material. But that is just the point. So long as we are prepared to maintain that material in some sort of closed category—this is the personal information—but ensure that the material can be maintained, can be kept, through the archives and that, okay, it will not be available today but perhaps within 50 years, perhaps within 100 years, people will be able to use that material and explore various areas of Canadian heritage which, once it is destroyed, is gone forever. I think that we have to be concerned with those things. I just know the number of cases of prime users of archives are people coming in and doing genealogical work, and I think it is something to be concerned with. We are concerned about sensitivity but I think, as well, sensitivity does decrease with time. Now you can put whatever time limit you want on that and 100 years, as we have identified, is quite acceptable and I think that in 100 years information would be permitted and people would be able to examine it so long as it is maintained. I think that is the critical element.

Mr. Beatty: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Also, thank you to Ms McCardle, Mr. Wright, Mr. Hayward and Dr. Mattson for all their comments and the brief.

Now I adjourn the session until Thursday, 19 March at 11 o'clock. It will be L'Association du barreau canadien and it is the same room that we have now.

[Traduction]

du recensement et d'autres façons. A ma connaissance, cette recherche n'a jamais encore créé de problème.

Vous pouvez toujours dire que ces renseignements ne datent pas d'hier. Justement. Le fait de maintenir ces documents contenant des renseignements personnels dans une catégorie inaccessible, tout en s'assurant qu'ils seront toujours là dans 50 ou 100 ans et qu'ils permettront aux intéressés d'explorer les divers aspects de notre héritage canadien, est important. S'ils sont détruits, ils sont perdus à jamais. Je pense que nous devons tenir compte de ce facteur. Je sais qu'un grand nombre des clients des archives sont des gens qui font de la recherche généalogique. Si nous devons essayer de protéger le caractère confidentiel des documents, nous devons nous rappeler que ce caractère confidentiel perd de son intensité avec le temps. N'importe quelle limite de temps est acceptable. Nous avons indiqué que nous étions prêts à accepter 100 ans. Dans 100 ans, il y aura des gens qui seront intéressés par cette information, si elle est maintenue. Il ne faut pas l'oublier.

M. Beatty: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. Merci également à M^{me} McCardle, M. Wright, M. Hayward et M^{me} Mattson pour leur excellent mémoire et leurs commentaires.

La prochaine réunion aura lieu le jeudi 19 mars à 11 h 00. Elle aura lieu dans cette même salle. Les témoins seront ceux de l'Association du Barreau canadien. La séance est levée.

APPENDIX "JLA-5"

THE FREEDOM OF INFORMATION BILL

A Brief for Presentation to the
Privy Council and the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs

by

The Canadian Sociology and Anthropology
Association

December 1979

A resolution of the 1979 Annual General Meeting of the C.S.A.A. directed the Social Policy Committee to prepare and present a brief on Freedom of Information which would embody the following principles: minimum exemptions to public access; minimum ministerial discretion to deny requests for information; access procedures which will minimize delay, cost, and obstruction; and maximum availability of government reports and research results. The brief has been approved by the Executive Committee, in compliance with the terms of the resolution.

RATIONALE

As an association representing social scientists, the Canadian Sociology and Anthropology Association has a basic interest in the issue of freedom of information. In the opinion of the Association, a maximum level of access to information regarding the operation of our government and its agencies is an essential condition for a democratic society.

In considering the issue of freedom of information, the Association urges the Government to recognize that there is a system of stratification operative in Canadian society which provides differential access to many of the society's resources. This structural inequality is an important factor in the lives of many individuals, and in framing freedom of information legislation it must be recognized that the mechanism by which information is accessible may discriminate against those with few resources and little access to legal and technical advice. The existence of regional disparities within a stratified society further accentuates the problem and the need for legislation which provides inexpensive, uncomplicated procedures open to all.

While the Association wishes to present these general concerns, as social scientists and researchers we also want to stress some particular points. An essential component of research is obviously access to data. We often find that the subject matter of our research is intricately connected to government policy and the research activity of its agencies. In the pursuit of high standards of scholarship and complete accuracy, it is often necessary for members of the Association to seek data available in the reports, files, and records of governments and government agencies. Without any provision for access to such

APPENDICE «JLA-5»

LE PROJET DE LOI SUR LA LIBERTÉ
D'INFORMATION

Mémoire devant être présenté au Conseil privé
et au Comité permanent de la justice et des
questions juridiques

par

La Société canadienne de sociologie et
d'anthropologie

Décembre 1979

Une résolution adoptée à l'assemblée générale annuelle de 1979 de la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie demandait au Comité de la politique sociale de rédiger et de présenter un mémoire sur la liberté d'information pour faire valoir les principes suivants: L'imposition d'un minimum d'exemptions à l'accès du public; l'octroi d'un minimum de pouvoirs discrétionnaires aux ministres pour refuser les demandes d'information; l'établissement de formalités d'accès permettant de minimiser les délais, les coûts et les empêchements; et l'accès maximum aux rapports et aux résultats des recherches menées par le gouvernement. Conformément à la résolution, le mémoire a été approuvé par le Comité de direction.

ANALYSE DE LA SITUATION

En tant qu'association vouée aux sciences sociales, la Société canadienne de sociologie et d'anthropologie s'intéresse au plus haut point à la question de la liberté de l'information. De l'avis de la Société, le plus grand accès possible à l'information sur notre gouvernement et ses organismes est une condition essentielle à la démocratie.

En ce qui concerne la liberté de l'information, la Société presse le gouvernement de reconnaître la stratification de la société canadienne, phénomène qui entraîne des possibilités différentes d'accès à bon nombre de ressources de notre société. Cette inégalité structurelle est un facteur important dans la vie de nombreuses personnes. C'est pourquoi, dans l'élaboration de la loi sur la liberté d'information, il faut admettre que les formalités d'accès à l'information peuvent être discriminatoires à l'égard des personnes ayant peu de ressources et peu de possibilités de consulter des juristes et des spécialistes. Les disparités régionales au sein d'une société stratifiée aggravent encore le problème et rendent plus pressante la nécessité d'une loi comportant des formalités simples et peu dispendieuses pour tous.

Tout en souhaitant faire valoir ces principes généraux, les membres de la Société, théoriciens et praticiens des sciences sociales, veulent également insister sur certains points particuliers. L'accès aux données est bien sûr un élément essentiel à la recherche. Nous découvrons souvent que notre sujet de recherche est étroitement lié à la politique du gouvernement et aux travaux de recherche de ses organismes. Dans la poursuite de l'exactitude et de l'excellence, les membres de la Société doivent souvent se renseigner auprès du gouvernement. Sans dispositions sur l'accès aux rapports et aux dossiers publics,

material, much of which is kept secret seemingly without reason, the researcher may be forced to utilize less than satisfactory sources both in terms of the amount of data available and the quality of the data. The Association considers this a highly unsatisfactory situation.

As practicing social scientists, members of the Association are aware that every research project may include errors due to bias, misinterpretation, or accident. Because all published research is subject to review and criticism by other scholars, the incentive to avoid error is strong, and published errors and faulty conclusions are pointed out or corrected by others. Increasingly, however, governments are doing their own research, and policies are based on research reports which have not been subjected to the critical scrutiny of other experts. We believe that a Freedom of Information Act would improve the quality of government research by subjecting it to the usual process of independent review.

The Association recognizes the need for some limitations on access to information, particularly to protect the privacy of the "human subjects of research." Both social scientists and governments often collect personal and confidential data relating to specific individuals, and we are concerned that in such cases the raw data not be misused or made widely available. While recognizing such limitations as these, the Association nevertheless requests that the Government adopt measures that ensure access to aggregate and statistical data gathered by its agencies.

Recommendations

We recommend Freedom of Information legislation which provides for:

1. The right of any citizen to obtain from any department, agency, or crown corporation of the Federal Government, including the Cabinet, any report or document not specifically exempted from public access.

2. The right of any citizen to obtain data stored by government departments, agencies, or crown corporations which is not otherwise available in reports or documents and which is not specifically exempted from public access.

3. A well-defined and strictly limited list of exemptions as proposed in the Fifth Report of the Standing Joint Committee on Regulations and Statutory Instruments (June 28, 1978), except that exemptions should apply only to those parts of documents to which the reasons for exemption apply, rather than to whole documents. (Exemptions are listed under the following categories: national defense, international relations, Federal-Provincial relations, Cabinet documents, policy advice, law enforcement, personal privacy, legal opinions, commercial or financial information, and statutory exemptions.)

4. Moderate fees for requested publications or photocopying, and provision for waiver of such fees for reasons of public interest or inability to pay.

5. Simple procedures for requesting information, and reasonably short time limits for providing it.

dont certains sont tenus secrets sans raison valable, il peut arriver que les chercheurs soient forcés d'utiliser des sources insatisfaisantes, du point de vue tant de la qualité que de la quantité des données. La Société considère que cette situation est très insatisfaisante.

En tant que praticiens des sciences sociales, les membres de la Société savent que tous les projets de recherche peuvent comprendre des erreurs imputables à une interprétation biaisée ou fausse. Comme tous les travaux publiés sont étudiés et critiqués par les autres spécialistes, les chercheurs veulent avant tout éviter l'erreur, car les erreurs publiées, ainsi que les conclusions fautives, sont décriées et corrigées par les autres. Cependant, de plus en plus, les gouvernements effectuent leurs propres travaux de recherche, et les orientations politiques sont formulées d'après des rapports de recherche qui n'ont pas été scrutés par d'autres spécialistes. Nous sommes d'avis qu'une loi sur la liberté d'information améliorerait la qualité de la recherche publique en l'assujettissant au processus habituel de révision indépendante.

La Société reconnaît qu'il faut parfois limiter l'accès à l'information, notamment pour protéger la vie privée des «sujets de la recherche». Les spécialistes en sciences sociales et les gouvernements recueillent souvent des données personnelles et confidentielles sur certaines personnes et, dans ces cas, nous ne voudrions pas que les données brutes soient mal utilisées ou offertes à tous. Tout en reconnaissant le bien-fondé de l'imposition de ces limites, la Société réitère sa demande au gouvernement d'adopter des mesures permettant l'accès aux données regroupées et aux statistiques compilées par les organismes publics.

Recommendations

Nous recommandons que la loi sur la liberté d'information prévoit:

1. Le droit pour tout citoyen de se procurer, auprès de tout ministère, organisme ou société d'État du gouvernement fédéral, y compris le Cabinet, tout rapport ou document qui n'est pas expressément exempté.

2. Le droit pour tout citoyen d'obtenir des données recueillies par les ministères, les organismes publics ou les sociétés d'État, données qui ne figurent pas dans les rapports et les documents qui ne sont pas expressément exemptés.

3. Une liste bien définie et limitée d'exemptions, semblable à celle que recommande le Cinquième Rapport du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (28 juin 1978), sauf que les exemptions ne devraient s'appliquer qu'aux parties de documents qui justifient l'exemption et non aux documents complets. (Les exemptions sont énumérées sous les catégories suivantes: défense nationale, relations internationales, relations fédérales-provinciales, documents du Cabinet, conseils de politique, application de la loi, vie privée, consultations juridiques, renseignements d'ordre financier ou commercial et enfin, exemptions réglementaires.)

4. Des frais raisonnables de communication pour les publications demandées ou leur photocopie et la possibilité de ne pas imposer ces frais pour des raisons d'intérêt public ou lorsque la personne qui fait la demande ne peut les assumer.

5. Des formalités simples de demande d'information et des délais raisonnablement courts de réponse.

6. An Information Commissioner with a duty to mediate, but with power to review documents, to determine whether requested information must be released or withheld, and to initiate action to release government reports or documents.

7. The right to appeal cases of denial of information or fee waiver, first to the Information Commissioner, and ultimately to the Courts.

8. Regular publication of lists of all reports and documents produced by or for policy-makers in government departments, agencies, and crown corporations. Specifically, this includes feasibility studies, social and environmental impact studies, financial estimates, inspection reports, program evaluation statistical compilations, and research reports. It is understood that material specifically exempted under (2) above may be deleted before release.

6. Un Commissaire à l'information chargé d'assurer la médiation, mais habilité à réviser les documents, à déterminer l'opportunité de publier les renseignements demandés et chargé également de prendre les mesures nécessaires pour divulguer les rapports et les documents publics.

7. Le droit d'appel en cas de refus de divulguer l'information ou de lever les frais de communication, premièrement au Commissaire à l'information et en dernier recours, aux tribunaux.

8. La publication régulière de listes énumérant tous les rapports et documents produits par ou pour les responsables de la politique des ministères, organismes publics et sociétés d'État. Plus précisément, ces rapports et documents comprennent les études de faisabilité, les études sur les incidences sociales et environnementales, les prévisions financières, les rapports d'inspection, les évaluations de programmes, les compilations statistiques et les rapports de recherche. Il est entendu que les données expressément exemptées en vertu de la deuxième recommandation peuvent être retirées des rapports et documents avant leur divulgation.

APPENDIX "JLA-6"

A brief prepared for presentation to the Committee on Justice and Legal Affairs of the Canadian House of Commons on Bill-C-43, to Enact the Access to Information Act and the Privacy Act, by the Eastern Ontario Archivists' Association

Representing the E.O.A.A.

Margaret Mattson, President
Robert Hayward, Treasurer
Grace Hyam
Bennett McCardle
Glen Wright
Peter Yurkiw

Date: 16 February 1981

The Eastern Ontario Archivists' Association, with a membership encompassing all levels of archival jurisdiction, seeks to facilitate communication and cooperation between archivists and the public as well as to represent the needs of the archival profession before government and other regulatory authorities. Archivists are employed at the federal, provincial and municipal levels of government, in universities, and in many of Canada's institutions and corporations both large and small. Their role is threefold: to acquire historically significant documents and records whatever their form; to preserve this material for the present and future generations; and to make such documentation available to the research public, which ranges from the professional historian to the amateur genealogist. The E.O.A.A. includes archivists from several jurisdictions, notably federal and municipal governments and university archives.

Our Association applauds the efforts to allow Canadians more access to the information in the custody of our federal government. We realize that this new openness will help Canadians understand the governmental process. From our perspective as archivists, however, we see several elements in the proposed bill which cause us concern.

As archivists we are constantly involved in providing information to assist researchers in their projects: for example, the university professor interested in the development of fisheries policy in the 1950's; the doctoral candidate researching education in the North after World War II; the local historical society interested in their community for a centennial project. Because government is the greatest information collector, government records are important sources for both academic and amateur research. While Section I of the Bill, Access to Information, extends the right of Canadians to access to information controlled by federal institutions, Section II guarantees the right of individuals to privacy relative to personal information about themselves held by these same institutions. The attitude of openness is to be encouraged; however, Section 19 of the Access legislation and the definition of personal information in Section 3 of the Privacy Act may well have the opposite effect, namely closing information in government

APPENDICE «JLA-6»

Mémoire rédigé par l'Eastern Ontario Archivists' Association à l'intention du Comité de la justice et des questions juridiques relativement au bill C-43 dictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels

Représentant l'E.O.A.A.

Margaret Mattson, présidente
Robert Hayward, trésorier
Grace Hyam
Bennett McCardle
Glen Wright
Peter Yurkiw

Le 16 février 1981

L'Eastern Ontario Archivists' Association, qui compte des membres à tous les niveaux de l'archivistique veut faciliter la communication et la collaboration entre les archivistes et le public tout en faisant connaître les besoins de ces professionnels au gouvernement et aux autres autorités chargées d'établir la réglementation. Les archivistes travaillent au sein des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi qu'au service de municipalités, d'universités et de nombreuses institutions et sociétés canadiennes de grande envergure ou plus modestes. Ils assument un triple rôle: recueillir toutes sortes de documents et de dossiers ayant une valeur historique; conserver ce matériel pour les générations actuelles et futures et enfin en permettre l'accès aux particuliers qui effectuent des recherches, depuis les historiens professionnels jusqu'aux généalogistes amateurs. L'E.O.A.A. regroupe des archivistes du gouvernement fédéral, d'administrations municipales et d'universités.

Notre association salue les efforts déployés afin de permettre aux Canadiens d'avoir plus facilement accès aux renseignements dont le gouvernement fédéral a la garde. Nous savons que cette libéralisation favorisera chez les Canadiens la compréhension du processus gouvernemental. Toutefois, en tant qu'archivistes, nous sommes préoccupés par plusieurs éléments du projet de loi.

Notre travail d'archivistes consiste à seconder les chercheurs dans leurs projets en leur fournissant des renseignements. Il peut s'agir, par exemple, d'un professeur d'université s'intéressant à l'élaboration de la politique des pêches depuis les années 50; d'un candidat au doctorat effectuant des recherches sur l'enseignement dispensé dans le Nord après la Seconde Guerre mondiale, ou encore d'une société d'histoire locale qui, dans le cadre d'un projet de centenaire, revoit le passé de la localité. Parce que c'est le gouvernement qui recueille le plus d'informations, ses dossiers sont une précieuse source de renseignements pour les chercheurs, tant universitaires qu'amateurs. Alors que l'article 1 du projet de loi, la Loi sur l'accès à l'information, élargit l'accès aux documents de l'administration fédérale, l'article 2 garantit le droit des particuliers en matière de protection des renseignements personnels qui les concernent et que détiennent des institutions fédérales. La libéralisation doit certainement être encouragée, toutefois, l'ar-

records now available to researchers. Recent examples of Canadian scholarship in areas such as public policy towards orientals and the role of women in the Canadian army would not have been possible given the above-noted sections of the Bill. Works such as these have given Canadians a better understanding of the processes at work in creating their country, yet, because of the broad nature of the definition of personal privacy, much valuable research will be thwarted until the persons concerned had been deceased for twenty years.

We recognize the need to protect personal privacy, but we feel that the above-noted provisions are too sweeping. Legitimate historical and social science research in Canada based on federal government records would be seriously hindered. We urge that the Committee re-examine these provisions. In particular we would recommend that a distinction be made between information that a person is required by law to give to the government and that which is supplied voluntarily by the individual. The former should be kept confidential for an extended period of time; the latter does not require the same protection.

Moreover, ethical codes and regulations to ensure personal privacy could be developed to permit continued access to this material. We also recommend that the time period during which the records are kept closed should be calculated from the person's date of birth rather than the death date, because death dates are very difficult to establish. A period of 100 years after the date of birth would be acceptable, since it has been adopted in countries such as Australia and the United States. These matters have also been addressed by the Canadian Historical Association and the Social Science Federation of Canada and we would urge consideration be given to their recommendations.

As a consequence of the rights of access and privacy mentioned above, government institutions will become more accountable for the management of information from its creation to its final disposal. As the right of access is extinguished when the record no longer exists, the proper care of information and the determination of how long it shall be retained are matters of no small significance.

The Bill deals at length with the responsibilities of government institutions regarding the release of information, the publication of registers and bulletins, and similar concerns. However, matters such as what constitutes a record (not just its physical format) and what constitutes control of these records are not addressed. It is unclear whether or not certain bodies of records are government records, for example, records accumulated in the office of minister. Generally speaking such material consists of personal records reflecting the minister's political and constituency concerns and also institutional

ticle 19 de la Loi sur l'accès à l'information et la définition de renseignements personnels contenue à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels risquent d'avoir un effet contraire, à savoir d'interdire aux chercheurs l'accès aux renseignements contenus dans les dossiers administratifs qu'ils peuvent pourtant actuellement consulter. Compte tenu des articles susmentionnés, des études susmentionnées récemment effectuées au Canada dans des domaines comme la politique du secteur public à l'endroit des Orientaux et le rôle des femmes dans l'armée canadienne n'auraient pas été possibles. Elles ont pourtant permis aux Canadiens de mieux comprendre le processus de création de leur pays, et désormais, la très vaste définition de la protection des renseignements personnels interdira la réalisation de précieuses recherches pendant les vingt ans qui suivent le décès des personnes visées.

Nous reconnaissons la nécessité de protéger les renseignements personnels, mais nous estimons que les dispositions susmentionnées sont beaucoup trop absolues. Au Canada, la poursuite bien légitime de recherches en sciences sociales et en histoire qui font appel aux dossiers de l'administration fédérale serait sérieusement entravée. Nous prions le comité de réétudier ces dispositions. Nous recommandons en particulier qu'une distinction soit établie entre les renseignements qu'une personne est tenue de fournir au gouvernement aux termes de la loi et ceux qu'elle divulgue spontanément. Les renseignements du premier type devraient demeurer confidentiels pendant une période prolongée, alors que les autres ne nécessitent pas la même protection.

En outre, il aurait lieu d'établir des codes d'éthique et des règlements qui garantissent que la protection des renseignements personnels soit assurée de manière à maintenir l'accès à ces documents. Nous recommandons aussi que la période de non-divulgateur soit calculée en fonction de la date de naissance de l'intéressé plutôt que la date de son décès. Une période de cent ans après la date de naissance semblerait acceptable, et c'est d'ailleurs ce qu'ont adopté des pays comme l'Australie et les États-Unis. Ces questions ont aussi été étudiées par la Société historique du Canada et la Fédération des sciences sociales du Canada et nous vous prions instamment d'étudier leurs recommandations.

En conséquence des droits d'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels dont il est question ci-dessus, les institutions gouvernementales devront assumer une responsabilité de plus en plus grande en matière de gestion des dossiers de renseignement, depuis leur constitution et jusqu'à leur retrait définitif. Comme le droit d'accès s'éteint à la disparition du dossier, la conservation des renseignements et l'établissement de la période pendant laquelle ils ne doivent pas être communiqués sont des questions de toute première importance.

Le projet de loi traite en profondeur des responsabilités des institutions gouvernementales en matière de communication de renseignements, de publication de registres et de bulletins ainsi que des questions semblables. Toutefois, des questions comme celles qui ont trait à la nature d'un dossier (et non pas simplement à sa présentation matérielle) et aux méthodes de contrôle à appliquer n'ont pas été abordées. Il n'est pas dit clairement si certains types de dossiers sont des dossiers administratifs, par exemple, les dossiers accumulés dans le bureau d'un ministre. De façon générale, ces documents sont des

records which pertain to the operations or administration of any government institution responsible to the minister. It has been the practice in Canada for ministers leaving a portfolio to take with them all documents, both official and personal, which they feel belong to them. This has also been the case with the Office of the Prime Minister—all records have been considered as personal records. Is this practice to continue under this Act? Also, are records generated under government grants and contracts to be considered government records?

We, therefore, recommend that Clause 3 of the proposed access legislation be amended and that the definition of a record include the idea that such records which were produced during the conduct of public business and/or at the public expense be considered government records and thereby come under the provisions of Bill C-43.

Paralleling our concern for a clear definition of a record is the meaning of control. Does physical custody constitute control? When is a government record no longer under the control of a government institution? In the United States where Freedom of Information legislation lacked a clear definition of control, Henry Kissinger was successful in removing from the State Department transcripts of telephone conversations he conducted during his tenure as Secretary of State. Kissinger placed the transcripts in the Library of Congress where he was able to control access himself. The Supreme Court of the United States ruled that an agency cannot be accused of withholding a document that is no longer in its files when it receives a request for access under the Freedom of Information Act.

Again we recommend that the Committee consider any record produced at public expense to be a government record. Furthermore, that unless the record has been formally alienated from a government institution by means of appropriate regulations it shall be considered under the control of the government institution.

Underpinning the ideas of what is a record and what constitutes control are the concepts of responsibility and accountability relative to the management of the federal record. At present, management of the federal record is dealt with in the 1912 Public Archives Act, the Public Records Order of 1966 and the Access Directive of 1977. This latter directive will no longer apply with the coming into force of this Bill thus terminating, among other things, the legal obligation of departments and agencies to transfer their records to the Public Archives. Even with the current legislation and directives in place, testimony before the McDonald Commission has revealed that members of the RCMP were not prevented from "cleansing" or destroying the files which they feared might become public and embarrass the agency. Nor has the legislation prevented agencies from moving information from files that might have been open to the public under Access to Information and Privacy and placing it in date banks that will be closed to the public ("Privacy chief alleges files laundered,"

dossiers personnels qui traduisent les préoccupations politiques du ministre et portent sur des questions intéressant sa circonscription, ou encore des dossiers qui ont trait au fonctionnement ou à l'administration de toute institution gouvernementale qui lui est comptable. Au Canada, la tradition veut que les ministres qui renoncent à un portefeuille emportent avec eux tous les documents, officiels et personnels, qu'ils estiment leurs. La même chose vaut pour le Cabinet du premier ministre; tous les dossiers s'y trouvant sont considérés comme personnels. Cette pratique sera-t-elle maintenue aux termes de cette Loi? D'autre part, est-ce que des dossiers constitués grâce à l'octroi de subventions et de contrats gouvernementaux doivent être considérés comme des dossiers administratifs?

Nous recommandons donc que l'article 3 du projet de loi sur l'accès à l'information soit modifié et que la définition d'un dossier prévoit que ceux qui ont été constitués dans le cadre d'affaires publiques ou grâce aux deniers publics soient considérés comme des documents administratifs, et tombent par conséquent sous le coup des dispositions du bill C-43.

Enfin nous tenons aussi à ce que soit clairement définie la nature des dossiers de même que celle du contrôle. Est-ce que la garde matérielle constitue une forme de contrôle? A quel moment un dossier administratif échappe-t-il au contrôle d'une institution gouvernementale? Aux États-Unis, où la législation en matière de liberté d'information ne comporte aucune définition claire du contrôle, Henry Kissinger est parvenu à retirer du département d'État des transcriptions de conversations téléphoniques qu'il avait eues pendant son mandat de Secrétaire d'État. Kissinger a déposé des transcriptions à la Bibliothèque du Congrès, où il pouvait exercer lui-même un contrôle sur leur communication. La Cour suprême des États-Unis a jugé qu'un organisme ne peut être accusé de retenir un document qui ne figure plus à ses dossiers lorsqu'il reçoit une demande de communication présentée en conformité de la loi sur la liberté de l'information.

Nous recommandons à nouveau que le Comité considère que tout dossier constitué grâce aux deniers publics est propriété de l'administration. En outre, à moins que le dossier n'ait été officiellement retiré des mains des institutions gouvernementales par voie de réglementation appropriée, il doit être considéré comme relevant du contrôle de ladite institution gouvernementale.

Les définitions de dossiers et de contrôle dépendent de la conception de la responsabilité en matière de gestion des dossiers fédéraux. Actuellement, cette gestion est assujettie à la Loi sur les archives publiques de 1912, au décret de 1966 sur les dossiers publics et à la directive sur la communication de renseignements de 1977, laquelle deviendra nulle et non avenue à l'entrée en vigueur de ce projet de loi, qui mettra fin, entre autres choses, à l'obligation qui est faite aux ministères et organismes de confier leurs dossiers aux archives publiques. Malgré la législation et les directives actuellement en vigueur, les témoignages recueillis par la Commission McDonald ont révélé que rien n'interdit aux membres de la GRC de "nettoyer" ou de détruire les dossiers compromettant et susceptibles de fuites embarrassantes. La législation n'a pas non plus empêché des organismes de retirer de leurs dossiers des renseignements qui auraient pu être communiqués au public aux termes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, renseignements qui

Globe and Mail, 21 Nov. 1980). While some of the issues of what is a record and what constitutes control could and should be dealt with in Bill C-43 the foundation upon which the Bill must be placed is the management of the federal record. Canada would be well advised to follow the Australian example. When a Freedom of Information Bill was introduced into the Australian Senate it was accompanied by an Archives Bill. Together they deal in a comprehensive way with management of records and access to the information contained therein.

The transition period as defined in Section 28 should be removed and the Bill should be drafted so that it applies equally to all records regardless of date of creation. What these two paragraphs imply is that records older than two years are not adequately managed. If this is the case, how have departmental officers been able to conduct business with records which are current to-day but which stretch back a number of years? As the Bill is now drafted departments would have the discretion to refuse access on the basis that "a request for access to the record would unreasonably interfere with operations of the government institution." In other words, the Act would not apply to certain records strictly because of administrative inconvenience. Records dealing with such issues as the 1966 use of Agent Orange at Canadian Forces Base Gagetown and the 1970 October Crisis could remain closed at the discretion of the head of an institution even though the records might fall into the non-exempt category. Moreover, records now closed under the thirty-year access provision (Access Directive, Section 3) could conceivably remain closed for yet another five years under paragraph 28(b) because the Act does not apply to them. The E.O.A.A. urges that the Bill be amended so that provision is made to cover all records, regardless of date of creation.

Another issue that should be addressed in the proposed legislation is the length of time exemptions are to apply. For example, in Section 20 no time limit is specified. While it can be argued that in a democratic society certain information should remain secret, sensitivity generally decreases with the passage of time. This concept is implicitly accepted in the proposed legislation where access to Cabinet material is restricted to twenty years after creation (Section 21). What we propose is that the Act establish an objective criterion (i.e. a uniform date for release) after which formerly exempted material would be accessible for research.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Eastern Ontario Archivists' Association recommends:

1. that the time period during which personal records should remain closed be calculated from the person's date of birth rather than the death date;

ont été versés à des banques de données auxquelles le public n'aura pas accès. ("Privacy chief alleges files laundered", *Globe and Mail*, le 21 novembre 1980). Certaines des questions relatives à la définition de dossier et de contrôle pourraient, et devraient même, être traitées dans le Bill C-43, mais ce dernier devrait surtout porter sur la gestion des dossiers administratifs fédéraux. Le Canada aurait tout intérêt à s'inspirer de l'exemple australien. Lorsqu'un projet de loi sur la liberté d'information a été déposé au Sénat australien, il avait pour pendant un projet de loi sur les archives. Tous deux traitaient de façon très complète de la gestion des dossiers et de l'accès à l'information qui s'y trouve.

La disposition transitoire prévue à l'article 28 devrait être supprimée et le projet de loi reformulé afin de s'appliquer uniformément à tous les dossiers sans égard à leur date de constitution. Ces deux paragraphes laissent entendre que les dossiers de plus de deux ans ne sont pas adéquatement gérés. Si tel est le cas, comment des cadres de ministères ont-ils pu travailler sur des dossiers qui ont actuellement cours mais qui remontent à des années? Selon le projet de loi, les responsables des ministères auraient le pouvoir discrétionnaire de refuser une demande de communication au motif qu'elle nuirait indûment au fonctionnement de l'institution gouvernementale. Autrement dit, la loi pourrait ne pas s'appliquer à certains dossiers pour la seule raison que la demande de communication risque de troubler le déroulement habituel du processus administratif. Les dossiers qui traitent de questions comme l'utilisation en 1966 de l'agent Orange à la base des Forces canadiennes de Gagetown et la crise d'octobre 1970 pourraient demeurer hors d'atteinte, à la discrétion du responsable d'une institution, même s'ils appartiennent en réalité à une catégorie ne faisant l'objet d'aucune exception. En outre, les dossiers qui sont actuellement retirés de la circulation aux termes de la disposition relative à la communication dans les trente ans (Directive sur la communication, article 3) pourraient, aux termes du paragraphe 28b), le demeurer pendant cinq autres années parce que la Loi ne s'y applique pas. L'E.O.A.A. réclame que le projet de loi soit modifié afin que cette disposition s'applique à tous les dossiers sans égard à leur date de constitution.

Une autre question doit être abordée dans ce projet de loi; il s'agit de la période de validité des exceptions. Par exemple, l'article 20 ne prévoit aucune durée limite. Dans une société démocratique, certaines informations doivent demeurer secrètes; toutefois, de façon générale, le caractère délicat de certains renseignements s'atténue avec le temps. Cette motion est implicitement acceptée dans le projet de loi dans les cas où l'accès aux documents du Cabinet est interdit pendant les vingt ans qui suivent leur constitution (article 21). Nous proposons que la loi établisse un critère objectif, une date uniforme de communication après laquelle les documents qui font l'objet d'une exemption officielle seraient être accessibles pour fins de recherche.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

L'Eastern Ontario Archivists' Association recommande que

1. la période pendant laquelle des dossiers contenant des renseignements personnels ne peuvent être communiqués soit

2. that the Committee re-examine the Privacy Act in the light of the potential difficulties for social science and humanities research in Canada and take into consideration the recommendations of the Canadian Historical Association and the Social Science Federation of Canada;

3. that Clause 3 of the proposed access legislation be amended and the definition of a record include the idea that such records which were produced during the conduct of public business and/or at public expense be considered government records and thereby come under the provisions of Bill C-43;

4. that, unless the record has been formally alienated from a government institution by means of appropriate regulations, it shall be considered under the control of the government institution;

5. that the Government proceed immediately with the preparation of a new Archives Act;

6. that Section 28 of the Access to Information Act be deleted; and

7. that the Access to Information Act establish an objective criterion (such as a uniform date for release) after which formerly exempted material would be accessible for research.

calculée à compter de la date de naissance de l'intéressé plutôt que de celle de son décès;

2. le Comité réétudie la Loi sur la protection des renseignements personnels en tenant compte des difficultés que son adoption pourrait entraîner dans le domaine de la recherche en sciences sociales et humaines au Canada, et qu'il tienne compte des recommandations de la Société historique du Canada et de la Fédération des sciences sociales du Canada;

3. l'article 3 du projet de loi sur l'accès à l'information soit modifié et que la définition de dossier tienne compte du principe voulant que les dossiers constitués dans le cadre d'affaires publiques ou grâce aux deniers publics soient considérés comme des dossiers administratifs et tombent par conséquent sous le coup du Bill C-43;

4. sous réserve de son retrait officiel des mains d'une institution gouvernementale au moyen d'une réglementation appropriée, un dossier soit considéré comme relevant du contrôle de cette institution;

5. le gouvernement entreprenne immédiatement la rédaction d'une nouvelle Loi sur les archives.

6. l'article 28 de la Loi sur l'accès à l'information soit supprimé;

7. la Loi sur l'accès à l'information établisse un critère objectif, par exemple une date uniforme de communication à laquelle les documents faisant l'objet d'une exclusion officielle deviendraient accessibles pour fins de recherche.

APPENDIX "JLA-7"

APPENDICE «JLA-7»

A

BRIEF

CONCERNING THE PROPOSED
ACCESS TO INFORMATION ACT

AND

PRIVACY ACT

ET AL

(BILL C-43)

PRESENTED ON BEHALF OF

THE CANADIAN ASSOCIATION OF CHIEFS OF
POLICE

LAW AMENDMENTS COMMITTEE

MARCH, 1981

CONTENTS

Preamble

Association objectives

Position statement

PART I

FREEDOM OF INFORMATION: THE AMERICAN
EXPERIENCE

(a) Introduction

(b) History

(c) Impact of Freedom of information act
amendments

(d) Costs: money and manpower

PART II

BILL C-43: THE CANADIAN PROPOSAL

Introduction

(a) The access to information act

General comments

Section 3

Definition of "Government Institution"

Section 5

Publication of manuals

Section 8

Transfer of request

Section 10

Specification of basis of refusal

Section 13

Information obtained in confidence

Section 16

Law enforcement exemptions

MÉMOIRE SUR LA

LOI ÉDICTIONT LA LOI SUR L'ACCÈS À

L'INFORMATION

ET LA LOI

SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS

ET AUTRES

(BILL C-43)

PRÉSENTÉ PAR

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES CHEFS DE
POLICECOMITÉ D'ÉTUDE DES MODIFICATIONS
LÉGISLATIVES

MARS 1981

TABLE DES MATIÈRES

Préambule

Objectifs de l'association

Prise de position

PARTIE I

LIBERTÉ D'INFORMATION: EXPÉRIENCE DES
ÉTATS-UNIS

(a) Introduction

(b) Historique

(c) Incidence des modifications apportées au
Freedom of information act

(d) Coûts: Ressources financières et main-d'œuvre

PARTIE II

BILL C-43: LE PROJET DE LOI CANADIEN

Introduction

(a) Loi sur l'accès à l'information

Observations générales

Article 3

Définition de «Institution fédérale»

Article 5

Répertoire des institutions fédérales

Article 8

Transmission de la demande

Article 10

Justification de refus

Article 13

Renseignements obtenus à titre confidentiel

Article 16

Exceptions—maintien de l'ordre

Section 16(2)	Paragraphe 16(2)
Security information	Méthode de protection
Section 16(3)	Paragraphe 16(3)
R.C.M.P. Contracts	Ententes conclues avec la G.R.C.
Section 17	Article 17
Safety of individuals	Sécurité des individus
Section 19	Article 19
Access to personal information	Accès à des renseignements personnels
Section 24	Article 24
Solicitor-client privilege	Secret professionnel des avocats
Section 26	Article 26
Severability	Prélèvements
Section 28	Article 28
Transitional Provision	Disposition transitoire
The review process	Processus de révision
generally	Généralités
Section 37(1)(d) to (f)	Alinéas 37(1) d) à f)
Powers of information commissioner	Pouvoirs du commissaire à l'information
Section 48	Article 48
Court precautions against disclosure	Précautions que la cour doit prendre contre la divulgation
Section 51	Article 51
Court order—absence of “reasonable grounds”	Ordonnance de la cour—absence de «motifs valables»
(b) The privacy act	(b) Loi sur la protection des renseignements personnels
General comments	Commentaires généraux
Section 3	Article 3
Personal information—personnal opinions or views	Renseignements personnels—idées ou opinions personnelles
Section 4	Article 4
Collection of personal information	Collecte des renseignements personnels
Section 8(2)a	Alinéa 8(2) a)
Disclosure for a “consistent use”	Communication de renseignements pour usage compatible avec les fins auxquelles ils ont été recueillis
Section 8(2)(d)	Alinéa 8(2) d)
Disclosure to the Attorney General of Canada	Communication au Procureur général du Canada
Section 8(2)(e)	Alinéa 8(2) e)
Disclosure to an investigative body	Communication à un organisme d'enquête
Section 8(2)(f)	Alinéa 8(2) f)
Access pursuant to agreement or arrangement	Communication aux termes d'accords ou d'ententes
Section 8(2)(g)	Alinéa 8(2) g)
Disclosure to a member of parliament	Communication à un parlementaire
Section 8(2)(h)	Alinéa 8(2) h)
Disclosure for internal audit purposes	Communication pour vérification interne
Section 8(2)(1)	Alinéa 8(2) i)
Disclosure in the public interest	Communication dans l'intérêt public
Section 8(3)	Paragraphe 8(3)
Retention of section 8(2)(e) requests	Conservation d'une copie des demandes reçues en vertu de l'alinéa 8(2) e)
Section 9(1)	Paragraphe 9(1)
Retention of record of disclosures	Relevé des communications faites
Section 11	Article 11
Personal information bank index	Publication du répertoire

Section 16
Specification of basis of refusal

Section 18
Exempt banks

Section 19
Information obtained in confidence

Section 22
Law enforcement exemptions

Section 22(2)
R.C.M.P. contracts

Section 23
Security clearances

Section 24(b)
Disclosure to convicted persons

Section 25
Safety of individuals

Section 26
Information about another individual

Section 28
Solicitor-client privilege

Section 29
Access to medical records

The review process generally

Section 35(1)(d) to (f)
Powers of privacy commissioner

Section 37
Review of exempt banks

Section 38
Review of disclosure practices

Section 47
Court precautions against disclosure

Section 58
Delegation of investigations

Section 64
Duty of non-disclosure

Section 69(3)
Ministerial control of data banks

Article 16
Motifs justifiant le refus de communication

Article 18
Fichiers inconsultables

Article 19
Renseignements personnels obtenus à titre confidentiel

Article 22
Exceptions—enquêtes

Paragraphe 22(2)
Opérations de la G.R.C.

Article 23
Enquêtes de sécurité

Paragraphe 24(b)
Communication de renseignements aux condamnés

Article 25
Sécurité des individus

Article 26
Renseignements concernant un autre individu

Article 28
Secret professionnel des avocats

Article 29
Accès aux dossiers médicaux

Processus d'examen
Généralités

Alinéas 35(1) d) à f)
Pouvoirs du commissaire à la protection de la vie privée

Article 37
Examen des fichiers inconsultables

Article 38
Examen des modalités des communications
des renseignements

Article 47
Précautions à prendre contre la divulgation

Article 58
Délégation du pouvoir d'enquête

Article 64
Devoir de non-divulgence

Paragraphe 69(3)
Contrôle ministériel des fichiers de renseignements

PART III ADDITIONAL SUBMISSIONS

Pre-authorized consent

Media/Law Enforcement Relations
Summary of recommendations

"We know that this is almost a no-win situation, because you are first accused of maintaining too many files on too many different people. Then, when an incident occurs and you do not

PARTIE III AUTRES QUESTIONS

Consentement accordé au préalable

Rapports entre les médias et les forces de l'ordre
Résumé des recommandations

«Nous savons presque à coup sûr que nous n'en sortirons pas, parce que d'abord, on vous accuse de tenir trop de dossiers sur trop de personnes différentes. Ensuite, lorsqu'un incident se produit et que vous ne possédez pas les renseignements néces-

have that information in your file, you are accused of being inept because you did not have them in your files".⁽¹⁾

PREAMBLE

Although Bill C-43, which, *inter alia*, introduces an *Access to Information and Privacy Act*, is a federal document, and therefore would appear to impact most directly upon federal government departments, it would be naive to pretend that it passed into law in its present or even slightly amended form, it would not also have varying degrees of influence upon all those provincial and municipal entities, both public and private, which from time to time have contact with and provide records and other information to federal government institutions, as these have been defined in Section 3 of each of the proposed Acts.

Whether by accident or design, it must also be noted that several provincial governments have already enacted or are contemplating enacting various forms of parallel access and privacy legislation to govern matters falling within their own spheres of influence, legislation which may impact with respective directness on provincial and municipal government institutions.⁽²⁾

From the viewpoint of the Canadian Association of Chiefs of Police, then, it is not sufficient to dismiss the potential ramifications of this Bill as a parochial problem solely of concern to the Royal Canadian Mounted Police and other less visible, though no less important, federal enforcement agencies collectively described in the proposed Acts as "investigative bodies specified in the Regulations".

In fact, to the extent that Bill C-43 may alter or otherwise affect relationships not only among provincial, regional, municipal and other police forces and federal government institutions, but indeed, among police forces themselves on every jurisdictional level, it becomes critically important for this Association to indicate to members of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, the legitimate concerns, as we see them, of all police forces in Canada regarding access and privacy legislation.

ASSOCIATION OBJECTIVES

The Canadian Association of Chiefs of Police exists as an organization primarily concerned with the promotion and preservation of sound law enforcement policies and practices throughout Canada. Our objectives, as stated in the Letters Patent, are

- (a) to encourage and develop co-operation of all Canadian police organizations and their members in the pursuit and attainment of their common objectives;

saires, on vous traite de stupide parce que vous n'avez pas les dossiers requis⁽¹⁾»

PRÉAMBULE

Le bill C-43 qui édicte notamment la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est une mesure législative fédérale. Par conséquent, il semble toucher plus particulièrement les ministères fédéraux. Il serait naïf, cependant, de prétendre que s'il est adopté dans son libellé actuel ou même légèrement modifié, il n'aura pas une certaine incidence, d'importance variable, sur toutes les autorités provinciales et municipales, à la fois publiques et privées, qui, à l'occasion, ont des contacts avec les institutions fédérales (définies à l'article 3 de chacune des deux lois) ou encore qui leur en fournissent.

Que ce soit l'effet du hasard ou le fait d'une volonté expresse, plusieurs gouvernements provinciaux ont déjà adopté, ou songent à adopter diverses lois parallèles sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels dans les domaines de leur propre compétence, mesures législatives qui pourraient avoir un impact direct sur les institutions provinciales et municipales⁽²⁾.

Selon l'Association canadienne des chefs de police, il ne suffit pas alors de croire que ce projet de loi n'aura de répercussions que sur la Gendarmerie royale du Canada et d'autres forces policières fédérales moins connues, mais non moins importantes, que l'on désigne sous le vocable collectif «d'organismes d'enquête déterminés par règlement» dont fait état le projet de loi.

En fait, dans la mesure où le Bill C-43 risque de modifier ou d'altérer les relations non seulement entre les forces policières provinciales, régionales, municipales et autres et le gouvernement fédéral, mais en fait entre les forces policières elles-mêmes à tous les niveaux de compétence, l'Association estime de toute première importance de faire connaître aux membres du Comité permanent de la justice et des affaires juridiques les préoccupations légitimes de toutes les forces policières du Canada concernant la loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

OBJECTIFS DE L'ASSOCIATION

L'association canadienne des chefs de police est une organisation qui se préoccupe principalement de promouvoir et de maintenir des politiques et des méthodes rationnelles en matière d'application de la loi dans tout le Canada. Ses objectifs, indiqués dans les lettres patentes, sont les suivants:

- a) encourager et susciter un esprit de collaboration entre toutes les organisations policières du Canada et entre leurs membres dans le but de poursuivre et d'atteindre leurs objectifs communs;

¹ Testimony of H. Stuart Knight, Director, U.S. Secret Service, before the United States Senate Subcommittee on Criminal Laws and Procedures of the Committee of the Judiciary, Washington, D.C., Wednesday, July 27, 1977.

² Freedom of Information Act, S.N.S., 1977, c. 10 enacted November 1, 1977; Right to Information Act, S.N.B. 1978, C.R.-10.3, proclaimed January 1, 1980; Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy/1980. *Public Government for Private People*. D. Carlton Williams, Chairman (Ontario: J. C. Thatcher, Queen's Printer, 1980).

¹ Témoignage de M. H. Stuart Knight, directeur des Services secrets des États-Unis, devant le Sous-comité du Sénat américain sur le droit et la procédure criminels, Comité de la Justice, Washington (D.C.), 27 juillet 1977.

² Freedom of Information Act, S.N.-É., 1977, c. 10, adopté le 1^{er} novembre 1977; Right to Information Act, S.N.-B., 1978, c.R.-10.3, proclamé le 1^{er} janvier 1980; Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy/1980. *Public Government for Private People*, D. Carlton Williams, président (Ontario, J. C. Thatcher, Imprimeur de la Reine, 1980.)

(b) to create and develop the highest standards of efficiency in law enforcement through the fostering and encouragement of police training by education and research;

(c) to promote and maintain a high standard of ethics, integrity, honour and conduct in the profession of law enforcement;

(d) to encourage and advance the study of modern and progressive practices in the prevention and detection of crime;

(e) to foster the uniformity of police practices and co-operation for the protection and security of the people of Canada.

Thus, as can be seen from the aforementioned enumeration of aims, this Association is concerned not only with narrow issues of technology and criminalistics but also with broad issues touching on good government and public policy as well.

The Law Amendments Committee is only one of eighteen (18) Standing Committees our Association has developed since its formation in 1905. The mandate of the Law Amendments Committee is defined in the following terms:

"This Committee shall study and evaluate all proposed legislation which may favourably or adversely affect law enforcement or the welfare of the police; propose amendments to the Criminal code, federal and provincial statutes; provide for the appearance of its Chairman or other qualified members of the Association to appear before the Minister of Justice, parliamentary committees and others to present the official view of the Association in support of or in opposition to any proposed legislation".

To the extent that our views may be helpful to the members of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs for the purpose of making a final analysis of the provision of this Bill, and obtaining such amendments as may be necessary to further the attainment and preservation of legitimate law enforcement interests, as we see them, this Association feels compelled to present its thoughts on the matters of access and privacy as they are viewed by the police community. In this way we hope to "serve and protect" not only the legitimate interests of all individuals who together form what has been termed the "Canadian Mosaic", but also the equally important interests of this Association and its constituent members.

When balancing the concerns of both groups, however, we submit that if any bias is to present itself, it must, in our view, be in the direction of supporting, rather than undermining, the capacity of police, security and other "investigative bodies" to maintain peace, order and respect for legitimate authority in this country.

POSITION STATEMENT

To this end, we submit that the ability of these organizations to gather and maintain investigatory and intelligence information in files, the integrity or confidentiality of which must not be subject to unwarranted, unwise or dangerous compromise, is of paramount importance. Thus, as a matter of principle and by way of providing an overview to the discussion which follows, we feel we must state that we are opposed to any legislation that might permit, or have the effect of permitting,

b) assurer en tout temps l'application efficace de la loi en encourageant la formation des policiers par le biais de l'éducation et de la recherche;

c) promouvoir et maintenir un code rigoureux de déontologie, assurer l'intégrité, l'honneur et la bonne conduite des policiers chargés de faire respecter les lois;

d) encourager et promouvoir l'étude de techniques modernes et progressistes dans les domaines de la prévention et de la détection du crime;

e) favoriser l'uniformité du travail des policiers et la coopération afin d'assurer la protection et la sécurité des Canadiens.

Ainsi, comme en témoignent ces objectifs, l'Association ne s'occupe pas seulement des questions limitées, des techniques et de la criminalistique, mais aussi des grandes questions liées au bon gouvernement et à l'intérêt public.

Le Comité d'étude des modifications législatives n'est qu'un des dix-huit (18) comités permanents qu'a créés notre Association depuis sa formation en 1905. Son mandat est le suivant:

«Le Comité doit étudier et évaluer tous les projets de loi qui pourraient avoir des répercussions positives ou négatives sur l'application de la loi ou le bien-être de la police; proposer des modifications au Code criminel, aux lois fédérales ou provinciales; permettre à son président ou à d'autres membres accrédités de l'Association de présenter des instances au Ministre de la justice, de témoigner devant les comités parlementaires et autres pour présenter le point de vue officiel de l'Association, que celle-ci appuie les projets de loi ou s'y oppose.»

Dans la mesure où nos opinions peuvent aider les membres du Comité permanent de la justice et des questions juridiques à procéder à une dernière analyse des dispositions du projet de loi à l'étude et à obtenir des amendements qui puissent s'imposer pour mieux protéger les intérêts légitimes de ceux qui doivent faire respecter la loi, l'Association se fait un devoir de présenter les opinions de la communauté policière sur les questions de liberté d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. De sorte, nous espérons «servir et protéger» non seulement les intérêts légitimes de tous les particuliers qui composent ce qu'on appelle «la mosaïque canadienne», mais également les intérêts tout aussi importants de notre association et de ses membres.

Toutefois, lorsque viendra le moment de trancher, nous croyons que si on doit privilégier certains intérêts, il faudra essayer de renforcer et non de saper les moyens d'action laissés aux forces policières, les agences de sécurité et autres «organismes d'enquête» pour maintenir l'ordre public et assurer le respect de l'autorité légitime au Canada.

PRISE DE POSITION

A cette fin, nous estimons que la liberté que possède ces organisations de recueillir et de conserver des renseignements tirés d'enquêtes publiques ou secrètes dans des dossiers, dont l'intégrité ou le secret ne doivent pas être compromis de façon injustifiée ou dangereuse, est un élément primordial. Ainsi, par principe et pour donner une vue d'ensemble de la discussion qui suivra, nous estimons devoir déclarer que nous nous opposons à toute mesure législative qui puisse permettre un accès

unwarranted or unjustified access—however well intentioned—to otherwise confidential law enforcement information. Similarly, we are opposed to any legislation which may have the effect of unduly and/or unnecessarily restricting access by accredited investigative bodies to essential investigatory and intelligence data.

This does not mean that we reject, in principle, the concepts of “Freedom of Information” or “Protection of Privacy”, nor does it mean that we find the contents of Bill C-43 intrinsically repugnant. Equally, we do not wish to be viewed as an Association of ultra-conservative “rednecks” who are merely reacting in a reflexive, thoroughly predictable fashion to these issues.

On the contrary, we feel strongly that if law is to be truly reflective of the public will, then it is beyond argument that all members of the public, as well as of professional associations, have both the right and duty to make their views known in relation to proposed legislation whose final form must necessarily strike a rough compromise between issues which might otherwise remain polarized. Since the proper “balance” to be achieved is not capable of being known *a priori*, it is essential for all individuals and/or groups which may be affected to express their concerns in order that the best possible mixture of interests can be achieved.

Where emphasis in draft legislation appears to be misguided, misplaced, unwise, too strong or too weak, or where words and phrases are unclear, such concerns must be expressed in order that a more palatable accommodation may be attained and opportunities for confusion and mistake minimized.

Politicians, government bureaucrats, their advisors and legal draftsmen, isolated as they are from the day to day activities and operations of the persons and organizations they seek to regulate cannot, we submit, fully appreciate the implications or impact their decisions—based as they must necessarily be on remote assumptions and second hand facts—may have on the individuals and groups concerned.

The release, for example, of what might appear to the government official to be an innocent document may in fact result in the provision of essential information not otherwise obtainable. Such informations may then provide the basis for the generation of action threatening or harmful to a particular individual or group of individuals. The fault—if any—would not lie with the bureaucrat in “good faith” situations—in truth, he could not appreciate what he was doing, being genuinely ignorant of the facts. Rather the evil would lie in the legislative existence of the discretionary policy itself.

With the above comments in mind, our brief will touch upon the American experience in relation to these issues, and then discuss our concerns as they relate to Bill C-43.

injustifié, fût-il bien intentionné, à d'autres renseignements confidentiels concernant les activités visant à faire respecter la loi. De même, nous nous opposons à toute mesure législative qui puisse avoir pour conséquence de restreindre indument ou inutilement à des organismes d'enquête accrédités l'accès à des renseignements essentiels tirés d'une enquête ou obtenus de services secrets.

Cela ne veut pas dire que nous rejetons en principe les notions de «liberté d'information» ou de «protection des renseignements personnels», ni non plus que nous considérons le bill C-43 comme intrinsèquement inacceptable. De même, nous ne voulons pas que notre association soit perçue comme un organisme ultra-conservateur qui réagit de façon tout à fait prévisible à ces questions.

Au contraire, nous sommes persuadés que, si on veut que la loi tienne vraiment compte des vœux de la population, tous les particuliers, de même que les associations professionnelles, ont le droit et le devoir d'exprimer leur opinion sur les projets de loi dont le libellé final doit nécessairement être le fruit d'un compromis entre des notions qui en d'autres cas demeureraient opposées. Puisqu'il est impossible de connaître d'avance le juste point d'équilibre, il est essentiel que tous les particuliers et les groupes concernés puissent exprimer leurs préoccupations afin d'en arriver au dosage idéal.

Lorsque l'esprit et la lettre d'un projet de loi semblent mal inspirés, mal orientés, déraisonnables, trop forts ou trop faibles ou lorsque des mots ou des expressions ne sont pas clairs, il faut faire part de ces lacunes afin qu'une formule plus heureuse soit trouvée et qu'ainsi les possibilités de confusion et d'erreurs soient réduites au minimum.

Les hommes politiques, les bureaucrates, leurs conseillers et les rédacteurs juridiques isolés qu'ils sont des activités quotidiennes et du travail des personnes et des organismes qu'ils tentent de réglementer, ne peuvent, à notre avis, pleinement tenir compte des conséquences ou de l'impact de leurs décisions sur les particuliers et les groupes concernés, car elles sont fondées, et il ne peut en être autrement, sur des hypothèses éloignées de la réalité et des faits qu'ils n'ont pas eux-mêmes observés.

La publication, par exemple, de ce que le fonctionnaire peut considérer comme un document sans importance risque en fait de divulguer des renseignements essentiels qui, autrement, resteraient secrets. Ces renseignements peuvent alors devenir le point de départ de mesures qui portent atteinte ou qui nuisent à un particulier ou à un groupe. Le blâme, s'il en est, ne sera pas rejeté sur le bureaucrate qui a agi «de bonne foi»; en vérité, il ne pouvait se rendre compte de ce qu'il faisait parce qu'il ignorait tout de la situation. Plutôt, c'est la mesure législative comportant des éléments discrétionnaires qui sera blâmée.

Cela dit, notre mémoire évoquera l'expérience des États-Unis dans ces questions et nous discuterons alors de nos préoccupations face au bill C-43.

PART I FREEDOM OF INFORMATION: THE AMERICAN EXPERIENCE

(A) INTRODUCTION

Although the codification of a public right of access to information held on file by government institutions in Canada will include, to some extent, the breaking of new ground and the entry into hitherto unknown legal and administrative territory, this Association and members of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs would be remiss in their duty if they chose to ignore or otherwise downplay the American experience in relation to freedom of information legislation.

It is sometimes said that cultural and legal trends in Canada often follow the American experience by about ten years. This observation merely express the intimate relationship which exists between Canadians and their American neighbours, a relationship no border—especially one so long and undefended—can prevent from developing. Now, however factually accurate in sociological or legal terms this observation may be, it is an undeniable fact that Canadians share, along with a common border, heritage and language, many similar social problems and concerns with their American counterparts. It would be foolish indeed, therefore, to disregard the attempts made by American legislators and bureaucrats to deal with such issues and not to take into account the results of these initiatives.

Examination of the American "model", if you will, permits the identification of some of the more undesirable—from our point of view—aspects of their legislation and its consequences, which, hopefully may be anticipated, and thus avoided, when such legislation is being considered for application in the Canadian context.

The Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police has had the benefit of reading and analyzing numerous reports concerning the impact of the American *Freedom of Information and Privacy Acts* as they affect law enforcement operations in that country. These writings came from sources such as the United States Senate Sub-committee on Criminal Laws and Procedures of the Committee on the Judiciary, the Office of the Comptroller General of the United States, the Office of the Director of the Federal Bureau of Investigation (F.B.I.), as well as numerous academic, magazine and newspaper articles. We have also been advised of many concerns in relation to the proposed *Access to Information and Privacy Acts* for Canada, not only by members of this Association who have looked at the American experience with some foreboding, but also by their American counterparts in policing and government who have first hand experience in the application of prototype legislation.

No doubt members of the Committee have read and analyzed this material also, and perhaps have—we trust—a deep appreciation of its implications. Nevertheless, we feel that the interpretation of these documents, as seen through the eyes of individuals engaged primarily in law enforcement in Canada, would be beneficial to the discussion at hand.

PARTIE I LIBERTÉ D'INFORMATION: EXPÉRIENCE DES ÉTATS-UNIS

A) INTRODUCTION

Même si la codification du droit de la population à l'accès à l'information détenue par les institutions gouvernementales au Canada représentera, dans une certaine mesure, une initiative dans un domaine jusqu'ici intouchés en matière administrative et juridique, l'Association et les membres du Comité permanent de la justice et des affaires juridiques feraient preuve de négligence s'ils ne tenaient pas compte de l'expérience des États-Unis en ce qui concerne les lois sur la liberté de l'information.

Sur les plans culturel et administratif, prétend-on souvent, le Canada accuse toujours une décennie de retard sur les États-Unis. Cette remarque traduit simplement les liens étroits qui unissent les Canadiens et leurs voisins, les Américains, liens qu'aucune frontière ne peut empêcher de s'établir, surtout pas une frontière si étendue et non défendue. Si exacte que soit cette remarque, objectivement, sur les plans sociologique ou juridique, il est indéniable que les Canadiens partagent avec les Américains, outre une frontière, un patrimoine et une langue qu'ils ont en commun, bien des problèmes et intérêts sociaux qui sont semblables. Il serait donc insensé de ne pas jeter un regard sur ce que les législateurs et fonctionnaires américains ont fait dans ce domaine et de ne pas tenir compte des résultats qu'ils ont obtenus.

L'étude du «modèle» américain, si vous le voulez, permet de déceler certains des aspects les moins désirables de la loi et de ses conséquences, de notre point de vue du moins, lesquels pourront être prévus et évités, souhaitons-le, quand viendra le temps d'étudier l'application de la loi de contexte canadien.

Le comité d'étude des modifications législatives de l'Association canadienne des chefs de police a eu l'occasion de lire et d'analyser de nombreux rapports concernant l'incidence des lois américaines *Freedom of Information Act* et *Privacy Act* sur les activités visant à faire respecter la loi. Ces rapports proviennent de sources comme le sous-comité sénatorial du droit criminel et des procédures judiciaires du Comité de la justice, le Bureau du contrôleur général des États-Unis, les services du directeur du Bureau fédéral d'enquête (FBI), de même que de nombreux articles émanant d'universitaires ou publiés dans des revues et des journaux. Nous a également signalé bien des questions relatives au projet de loi sur l'accès à l'information et sur la vie privée pour le Canada; ces points de vue ont été exprimés non seulement par des membres de notre association précitée qui, par anticipation, ont étudié ce qui s'est passé aux États-Unis, mais aussi par leurs homologues américains travaillant dans les domaines policier et gouvernemental qui ont eu une expérience concrète de l'application de la première loi de ce genre.

Les membres du Comité ont sans doute lu et analysé ces documents et ils se sont peut-être même faits une bonne idée de leur importance. Néanmoins, nous estimons que l'interprétation de ces documents par des personnes dont la première mission est de faire respecter la loi au Canada pourrait être utile dans le présent débat.

(B) HISTORY

A deliberate policy permitting limited freedom of access to information held by departments of the Executive Branch of the United States Government came into effect with the passage of the 1966 *Freedom of Information Act*.

According to Judge William Webster, Director, Federal Bureau of Investigation (F.B.I.), this Act apparently did not have a great deal of impact upon his organization.

"A series of decisions of the District of Columbia Court of Appeals erected formidable barriers to the disclosure of any information in the files of law enforcement agencies. These decisions held that if investigatory files were initially compiled for law enforcement purposes, they were immune from required disclosure under the Act whether or not any legitimate law enforcement purposes or interest in secrecy remained".⁽³⁾

Freedom of information legislation, however, fell victim in 1974 to force set in motion by what some writers observed were perceived government abuses in the United States during the early 1970's.

Allan Weinstein, Professor of History at Smith College in the United States, wrote in a recent article entitled "Open Season on 'Open Government'", that,

"A wave of enthusiasm for "Openness in Government" swept over Washington, and Congress rushed to erect legislative monuments to the public's interest."⁽⁴⁾

The 1974 amendments to the *Freedom of Information Act* among other changes, eliminated the blanket exemption that had existed for law enforcement files. The *Freedom of Information Act* now required the production of records compiled for law enforcement purposes unless the agency holding such records could demonstrate that the requested records fell within certain specified exemption provisions. Production of these records, thus, became mandatory unless the agency holding the records had sufficient grounds to establish that the release of such records would:

- “(a) interfere with enforcement proceedings;
- (b) deprive a person of right to a fair trial or an impartial adjudication;
- (c) constitute an unwarranted invasion of personal privacy;
- (d) disclose the identity of a confidential source and, in the case of a record compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source;
- (e) disclose investigative techniques and procedures; or

B) HISTORIQUE

Une politique visant expressément à permettre une certaine liberté d'accès à l'information par les ministères de l'exécutif du gouvernement américain est entrée en vigueur avec l'adoption de la loi de 1966 dite *Freedom of Information Act*.

Selon le juge William Webster, directeur du Bureau fédéral d'enquêtes (FBI), cette loi n'a apparemment pas eu une grande incidence sur son service. Il a déclaré

«Une série de décisions de la Cour d'appel du District de Columbia a dressé d'énormes obstacles à la divulgation de toute information contenue dans les documents des services de l'ordre. Il a ajouté que ces décisions avaient été fondées sur le principe voulant que si des dossiers d'enquête avaient initialement été constitués aux fins de l'application de la loi, ils étaient dispensés de l'application des dispositions de la loi concernant la divulgation d'information, peu importe si des motifs légitimes relatifs à l'application de la loi ou au secret tenaient toujours⁽³⁾.

En 1974, toutefois, la loi sur le libre accès à l'information faisait l'objet de pressions suite à ce que certains ont qualifié d'abus du gouvernement, aux États-Unis, au début des années 70.

Allan Weinstein, professeur d'histoire au Smith College, aux États-Unis, écrivait dans un récent article intitulé «*Open Season on Open Government*»

«qu'une vague d'enthousiasme favorable à une plus grande transparence avait déferlé sur Washington, et le Congrès s'était empressé d'ériger des monuments législatifs dédiés à l'intérêt public⁽⁴⁾.

La modification de 1974 apportée au *Freedom of Information Act* permettrait, entre autres, de supprimer la disposition d'exemption relative aux dossiers constitués aux fins de l'application de la loi. Selon la loi modifiée, un service était tenu de communiquer ces documents à moins de pouvoir démontrer que les dossiers demandés étaient visés par certaines dispositions d'exemption précises. L'accès à ces documents est donc devenu obligatoire sauf lorsque le service qui les avait en main pouvait démontrer que leur divulgation:

- «a) nuirait aux activités visant à faire respecter la loi;
- b) priverait un prévenu de son droit à un procès équitable et à un jugement impartial;
- c) constituerait une violation injustifiée de la vie privée;
- d) révélerait l'identité d'une source d'information confidentielle et, dans le cas d'un dossier constitué par la police criminelle au cours d'une enquête ou par un service effectuant une enquête légale sur la sécurité nationale, dévoilerait des renseignements confidentiels fournis uniquement par la source d'information confidentielle;
- e) dévoilerait des techniques et des modalités d'enquête; ou

³ Lettre to Chief Harold Adamson, (now retired) Metropolitan Toronto Police Force—July 10, 1979.

⁴ Allan Weinstein, "Open Season on 'Open Government'", *New York Times Magazine*, June 10, 1979, p. 1.

³ Lettre adressée au chef Harold Adamson, maintenant à la retraite, du Service de police du Grand Toronto, le 10 juillet 1979.

⁴ Allan Weinstein, «*Open Season on Open Governments*», *New York Times Magazine*, le 10 juin 1979, p. 1.

(f) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel.”⁽⁵⁾

In addition, the amended *Freedom of Information Act* placed no limit or restriction on the status of the person requesting information or his need for the information: he could be a convicted criminal, a high school student preparing a term paper, one of two parties to a pending civil suit, an individual suspecting he might be under F.B.I. investigation or, for that matter, a Soviet intelligence agent. Requests from all such persons had to be responded to and records produced unless a specific exemption provision barred disclosure of sensitive information.

(C) IMPACT OF FREEDOM OF INFORMATION ACT AMENDMENTS

In terms of impact upon information flow and intelligence gathering, the consequences of the 1974 amendments on American police, security, and intelligence forces, have been severe.

Instead of what were described prior to the 1974 amendments as “secrecy excesses”, the legislative changes created what some critics came to call “openness excesses”.

As Professor Weinstein noted in June, 1979:

“Today, more than three out of every five Freedom of Information Act requests are filed not by the scholars, crusading congressmen, public-interest advocates and enterprising journalists for whom the Act was intended, but, rather, by the business community and the law firms that represent it. Requests from imprisoned felons or people under the active criminal investigation now represent 40 per cent of the Drug Enforcement Administration’s Freedom of Information Act caseload, and more than 15 per cent of the Federal Bureau of Investigation’s. And, since the statute allows anyone in the world to request and possibly to receive government files, the F.B.I. and the Central Intelligence Agency regularly process and occasionally ship documents to requesters from Communist and Third World Countries”.⁽⁶⁾

The Comptroller General of the United States, in a report to the Committee on the Judiciary, United States Senate, in 1978 stated that:

“Law Enforcement officers almost universally believe that the ability of Law Enforcement Agencies to gather and exchange information is being eroded. The extent and sig-

f) mettrait en danger la vie ou la sécurité des forces de l’ordre⁽⁵⁾”.

En outre, la loi modifiée sur le libre accès à l’information ne prévoyait aucune limite ni restriction relative au statut de la personne demandant l’information à l’authenticité du besoin de renseignements: le requérant pouvait être un criminel condamné, un élève au secondaire qui doit rédiger un travail, l’une des deux parties en cause dans une poursuite au civil, une personne craignant faire l’objet d’une enquête du FBI ou, à ce compte-là, un agent du service de renseignement soviétique. Il fallait donner suite aux demandes de toutes ces personnes et produire les documents demandés à moins qu’une disposition d’exemption précise n’empêche la divulgation de renseignements de nature délicate.

C) INCIDENCES DES MODIFICATIONS APPORTÉES AU FREEDOM OF INFORMATION ACT

Sur le plan de la circulation d’information et de la cueillette de renseignements, les modifications de 1974 sur les services de police américains, les services de sécurité et de renseignement ont eu une incidence considérable.

Plutôt que de parler d’abus du secret» comme on le faisait avant les modifications de 1974, certains critiques ont déclaré que les modifications législatives avaient provoqué des «excès de transparence».

M. Weinstein disait en juin 1979:

«Aujourd’hui, sur cinq demandes faites en vertu du *Freedom of Information Act*, plus de trois sont présentées non pas par les universitaires, les membres du Congrès lancés dans une campagne, les défenseurs de l’intérêt public et les journalistes entreprenants pour qui la loi a été prévue, mais plutôt par le milieu des affaires et les études d’avocats qui les représentent. Les demandes provenant de détenus ou de personnes faisant l’objet d’une enquête criminelle en cours comptent pour 40 p. 100 des requêtes présentées à la *Drug Enforcement Administration* en vertu de la loi relativement et pour plus de 15 p. 100 des demandes adressées au Bureau fédéral d’enquêtes. (FBI). En outre, étant donné que la loi permet à n’importe qui au monde de demander et même d’obtenir des dossiers gouvernementaux, le F.B.I. et la C.I.A. étudient régulièrement des demandes faites par des requérants de pays communistes et du Tiers Monde et leur communiquent parfois des documents⁽⁶⁾».

Le contrôleur général des États-Unis, dans un rapport présenté en 1978 au comité sénatorial américain de la justice déclarait:

«Presque tous les agents des forces de l’ordre estiment que le pouvoir de leurs services de recueillir et d’échanger de l’information est en train de s’effriter. Il est toutefois impos-

⁵ United States. The Freedom of Information Act. 5 U.S.C. 552(b)(1-9).

⁶ Weinstein, 1979, p. 2.

⁵ États-Unis. *The Freedom of Information Act*. 5, U.S.C. 552(b)(1-9).

⁶ Weinstein, 1979, p. 2.

nificance of the information not being obtained, however, cannot be measured.”⁽⁷⁾

His report further notes that:

“Law Enforcement officials at all levels of government have stated in Congressional testimony that the proliferation of access and privacy laws have been instrumental in creating a restrictive climate which affects their ability to obtain information from the public and institutions, to recruit and maintain informants, and to exchange information with other law enforcement agencies.”⁽⁸⁾

Judge William H. Webster, Director, Federal Bureau of Investigation, in answer to a query concerning the operation of the *Freedom of Information Act* in the United States, makes similar observations. He notes that:

“The disclosure requirements of the Freedom of Information Act tend to inhibit the development of confidential sources and the candor of broad segments of the public to provide information to the F.B.I. Prior to the 1974 Freedom of Information Act amendments, more concrete assurances of confidentiality could be given to these persons.

This has eroded due to the “maximum disclosure” and “reasonably segregable” aspects of the Freedom of Information Act. The F.B.I. has experienced a decline in the availability of information from local and state law enforcement agencies... Our efforts to counter fears raised by the possibility of unintended disclosures have been hampered by our inability to make absolute assurances of confidentiality to domestic agencies and citizens of the United States.”⁽⁹⁾

Further evidence of the debilitating effects of the post 1974 *Freedom of Information Act* became apparent in testimony before the United States Sub-Committee on Criminal Laws and Procedures during hearings held on July 27th, 1977, concerning the erosion of law enforcement intelligence gathering capabilities. The comments of Senator Orrin G. Hatch, a member of the Sub-committee, are relevant in this matter, and for this reason are quoted at length. He stated in his opening remarks to the day's session that:

“Testimony taken to date has established that there has been a serious falling off in the intelligence function. Many major police departments have completely destroyed or impounded their domestic intelligence files and wiped out or drastically reduced their intelligence units.

sible de mesurer la portée et l'importance de l'information que l'on ne parvient plus à obtenir.»⁽⁷⁾

Le rapport précise en outre:

«Les agents chargés de faire respecter la loi, à tous les niveaux de gouvernement, ont déclaré dans des témoignages au Congrès que la prolifération des lois sur le libre accès à l'information et sur la protection de la vie privée avait contribué à créer une atmosphère de contrainte qui nuit à leur capacité d'obtenir des renseignements auprès du public et d'institutions, de recruter et de retenir les services d'informateurs, et d'échanger de l'information avec d'autres services d'application de la loi⁽⁸⁾».

Le juge William H. Webster, directeur du F.B.I., en réponse à une question concernant l'application du *Freedom of Information Act* aux États-Unis, faisait des remarques à peu près dans le même sens!

«Les dispositions de la loi dite *Freedom of Information Act* relatives à la divulgation d'information ont tendance à nuire à l'établissement de sources d'information confidentielles et font que de vastes segments de la population hésitent à communiquer des renseignements au FBI. Avant les modifications apportées en 1974 au *Freedom of Information Act*, on pouvait offrir des garanties plus concrètes pour assurer le caractère confidentiel des sources d'information.

Ces garanties sont maintenant plus restreintes en raison de certaines dispositions de la loi. Le FBI, selon lui, éprouve plus de difficulté à obtenir de l'information auprès des forces policières des municipalités et des États... Comme les autorités sont incapables de donner des garanties absolues, quant au respect du caractère confidentiel, aux services nationaux et aux citoyens des États-Unis, il n'est guère facile de dissiper les craintes suscitées par la possibilité de divulgation non intentionnelle de renseignement.»⁽⁹⁾

D'autres preuves des effets nuisibles de la version de 1974 du *Freedom of Information Act* ont été apportées dans des témoignages présentés au sous-comité américain du droit criminel et des procédures judiciaires lors des audiences tenues le 27 juillet 1977 concernant les difficultés de plus en plus grandes que pose le renseignement. Les remarques du sénateur Orrin G. Hatch, membre du sous-comité, sont particulièrement intéressantes, c'est pourquoi de larges extraits sont repris ci-dessous. Il a déclaré dans son exposé préliminaire:

«Les témoignages recueillis ce jour, permettent de constater un affaiblissement substantiel des services de renseignement. De nombreux grands services de police ont complètement détruit ou fait déposer leurs dossiers de renseignements internes, et éliminer ou réduire considérablement leurs services de renseignement.

⁷ Report of the Comptroller General of the United States. *Impact of the Freedom of Information and Privacy Acts on Law Enforcement Agencies*. (Washington: General Accounting Office, November 15, 1978). Covering letter to the Honourable James O. Eastland, Chairman, Committee on the Judiciary, United States Senate from the Comptroller General of the United States.

⁸ Ibid; appendix 1, p. 1.

⁹ Letter, July 10, 1979.

⁷ Rapport du contrôleur général des États-Unis. *«Impact of the Freedom of Information and Privacy Act on Law Enforcement Agencies»*. (Washington: General Accounting Office, le 15 novembre 1978). Lettre d'accompagnement adressée à l'honorable James O. Eastland, président du Comité sénatorial américain de la justice par le contrôleur général des États-Unis.

⁸ Ibid; annexe 1, p. 1.

⁹ Lettre du 10 juillet 1979.

A serious chill has been placed on the exchange of intelligence between Federal, State and local law enforcement agencies, primarily by the Freedom of Information Act and the Privacy Act.

Informers, for example, used to be a major source of intelligence, however, because of the impact of the Freedom of Information Act and because of the fact that the names of many informants have already been made public, law enforcement agencies are finding it extremely difficult to-day to locate public spirited citizens who are willing to take the risk of serving as informants.

The evidence presented to-date strongly suggests that in our excessive zeal for privacy we have so impaired the capabilities of our law enforcement agencies that they are no longer able to effectively protect the public." (emphasis ours)⁽¹⁰⁾

The dangerous conditions informants now find themselves faced with, as a result of the existence of a much too liberal American *Freedom of Information Act* is not simply a matter of speculation, conjecture, or self-serving law enforcement rhetoric, but rather is a matter of documented fact illustrated by the following items.

In August of 1978, a convicted Miami mobster and loan-shark, who also admitted to murder, drug smuggling and other crimes under a grant of immunity from prosecution and the promise of concealment under a false identity, gave five days of testimony before the United States Senate's Permanent Sub-committee on Investigations. When questioning turned to the matter of the *Freedom of Information Act*, the witness boasted that files he had obtained pursuant to the *Freedom of Information Act* had enable him to identify an informant who had been responsible for jailing a friend because a government censor had failed to erase *one letter* of the "fink's" name. When asked by a member of the Committee about what had happened to the informant, the witness replied, "I don't think the informant is living any more".⁽¹¹⁾

Addressing the Canadian Association of Chiefs of Police in Montreal on August 28, 1980, Judge Webster provided the following additional comment and insight on this subject. Speaking to the issue of record requests he remarked:

"A large number of requests come from prisoners anxious to learn who helped the government put them in prison. This past July, 16% of all Freedom of Information requests received were from prisoners. Of course, there are others interested in information we have, including terrorists and hostile foreign intelligence analysts. In a recent news account of the congressional testimony of New Jersey's State Police Superintendent, it was noted that 327 individual F.B.I. reports were found in the jail cell of convicted murderer and Black Liberation Army leader Joanne Ches-

Les *Freedom of Information Act* et *Privacy Act* ont porté un dur coup à l'échange d'information entre les services policiers de l'échelon fédéral, d'États et des municipalités.

Les informateurs, par exemple, constituaient une importante source de renseignements; toutefois, depuis l'entrée en vigueur du *Freedom of Information Act* et parce que les noms de nombreux informateurs ont été rendus publics, les forces de l'ordre parviennent de plus en plus difficilement à recruter des citoyens courageux disposés à prendre des risques comme informateurs.

Les témoignages recueillis à ce jour rappellent avec insistance que la tendance excessive à protéger la vie privée des individus à amoindrir l'efficacité des forces de l'ordre à un point tel qu'elles ne sont plus en mesure de protéger efficacement le public."⁽¹⁰⁾ (C'est nous qui soulignons)⁽¹⁰⁾

Les risques graves auxquels doivent maintenant s'exposer les informateurs, en raison du caractère trop libéral du *Freedom of Information Act*, ne sont pas le fruit de spéculations ou d'arguments intéressés des forces de l'ordre, mais reposent sur des faits prouvés qu'illustrent les exemples suivants.

En août 1978, un escroc et usurier de Miami qui avait été condamné, et qui avait également admis, sous le couvert de l'immunité et la promesse d'obtenir une fausse identité, avoir commis un meurtre, effectué la contrebande de narcotiques et commis d'autres crimes, a témoigné pendant cinq jours devant le sous-comité permanent du Sénat des États-Unis sur les enquêtes criminelles. Interrogé relativement au *Freedom of Information Act*, le témoin a admis qu'il avait obtenu, aux termes de cette loi, des dossiers qui lui ont permis d'identifier un informateur à l'origine de l'emprisonnement d'un de ses amis parce qu'un fonctionnaire des services de censure du gouvernement avait omis de rayer *une lettre* du nom de l'informateur. Interrogé par un membre du Comité au sujet de ce qu'il était advenu de l'information, le témoin a répondu: «Je ne crois pas qu'il soit encore en vie.»⁽¹¹⁾

S'adressant aux membres de l'Association canadienne des chefs de police à Montréal le 28 août 1980, le juge Webster a ajouté au sujet des demandes de documents:

«De nombreuses demandes proviennent de prisonniers qui veulent savoir qui a aidé le gouvernement à les emprisonner. En juillet dernier, 16% de toutes les demandes présentées aux termes de la loi sur la liberté d'accès à l'information provenaient de prisonniers. Bien entendu, les renseignements dont nous disposons sont convoités par d'autres, notamment les terroristes et les analystes de services de renseignements étrangers ennemis. Selon un récent compte rendu de la presse concernant la déposition du surintendant de la police du New Jersey devant le Congrès, on a trouvé quelque 327

¹⁰ Hearing before the Subcommittee on Criminal Laws and Procedures of the Committee of the Judiciary, United States Senate, Ninety-fifth Congress, First Session, part 2, *The Erosion of Law Enforcement Intelligence Gathering Capabilities*, July 27, 1977, (Washington: U.S. Government Printing Office, 1977) p. 3.

¹¹ Weinstein, 1979, p. 1

¹⁰ Audience du Sous-comité des lois et procédures criminelles du Comité des questions judiciaires, Sénat des États-Unis, Quatre-vingt-quinzième Congrès, Première session, Partie 2, *The Erosion of Law Enforcement Intelligence Gathering Capabilities*, 27 juillet 1977 (Washington: U.S. Government Printing Office, 1977), p. 3.

¹¹ M. Weinstein, 1979, p. 1.

mard, after her escape from a New Jersey prison last year. All were obtained through the Act."⁽¹²⁾

It is interesting to note in this regard that the Attorney General of the United States observed recently that the number of requests for information made by convicted felons was so disproportionate to the total that an amendment to the U.S. *Freedom of Information Act* was being considered that would preclude these persons from obtaining records pursuant to this legislation. He remarked:

"While these individuals have legitimate rights to discover the process behind their convictions, in most cases they have exhausted this right during litigation. Providing them with another and still another chance only results in backlogs and unfair delays for other requesters". (emphasis ours)⁽¹³⁾

(Some evidence of the extent to which inmates, parolees and ex-offenders have made use of provisions of Part IV of *The Canadian Human Rights Act* since its implementation was provided by Mr. J. Sauvé, Deputy Commissioner, Security, for the Correctional Service of Canada (CSC). In a presentation to heads of corrections in Halifax, Nova Scotia, on November 5, 1980, Mr. Sauvé reported that:

"CSC received 3,776 Access requests during the first 13 months of Part IV's implementation, fully 35% of total, government-wide volume. Including requests also submitted to National Parole Board and the R.C.M.P., the Ministry of the Solicitor General received well over 50% of all requests for Access. Almost all of them were submitted by inmates, parolees or ex-offenders. (emphasis ours)⁽¹⁴⁾."

Further evidence of the impact of the American *Freedom of Information Act* was revealed in testimony by other witnesses to the previously mentioned U.S. Senate Sub-committee on Criminal Laws and Procedures.

Mr. Stuart Knight, Director of the United States Secret Service, testified that his organization was receiving only 40 to 50 percent of information acquired previous to the 1974 amendment of the *Freedom of Information Act*. Moreover, he stated that there had been a 75 percent fall-off in Secret

rapports du FBI concernant des particuliers dans la cellule de Joanne Chesimard, dirigeante du *Black Liberation Army* condamnée pour meurtre, après son évasion d'un pénitencier du New Jersey l'an dernier. Tous les dossiers avaient été obtenus en vertu de la loi."⁽¹²⁾

A ce propos, le procureur général des États-Unis a récemment déclaré que le nombre de demandes de renseignements présentées par des criminels condamnés était tellement disproportionné par rapport à l'ensemble des demandes, qu'on étudiait la possibilité de modifier le *Freedom of Information Act* de façon à interdire à ces personnes d'obtenir des documents conformément à la loi:

«Bien que ces personnes aient le droit de connaître les moyens qui ont conduit à leur condamnation, ils ont, pour la plupart, déjà usé de ce droit pendant le procès. Leur accorder sans cesse une nouvelle chance ne ferait qu'allonger la liste d'attentes et retarder indûment les autres demandes⁽¹³⁾.» (C'est nous qui soulignons)

Le Commissaire adjoint, Sécurité, des Services correctionnels Canada (SCC), M. J. Sauvé, a démontré dans quelle mesure des détenus, des prisonniers libérés conditionnellement et d'anciens criminels se sont prévalus des dispositions de la partie IV de la *Déclaration canadienne des droits de la personne* depuis son entrée en vigueur. Dans une allocution prononcée devant les dirigeants des Services correctionnels à Halifax (Nouvelle-Écosse) le 5 novembre 1980, M. Sauvé déclarait:

«Le SCC a reçu 3 776 demandes de documents pendant les 13 premiers mois de l'application de la partie IV, soit 35% de l'ensemble des demandes présentées au gouvernement. En incluant les demandes faites à la Commission nationale des libérations conditionnelles et à la GRC, le ministre du solliciteur général a reçu bien au-delà de 50% de toutes les demandes de documents. Toutes ces demandes avaient été présentées par des détenus, des prisonniers libérés conditionnellement et d'anciens criminels (14).» (C'est nous qui soulignons)

D'autres personnes témoignant devant le Sous-comité du Sénat des États-Unis sur les lois et procédures pénales ont également illustré les répercussions du *Freedom of Information Act*.

Le directeur des services secrets des États-Unis, M. Stuart Knight, a déclaré que son organisation ne recevait qu'entre 40% et 50% des renseignements qu'elle obtenait avant l'entrée en vigueur des modifications apportées en 1974 au *Freedom of Information Act*. Il a également déclaré que la capacité des

¹² William H. Webster, remarks before the Canadian Association of Chiefs of Police, Montreal, Canada. August 28, 1980, p. 4-5.

¹³ Benjamin Civiletti, remarks before the annual meeting of the Canadian Bar Association, Montreal, Canada. August 25, 1980. Cited in workshop materials of an International Symposium on Freedom of Information and Individual Privacy co-sponsored by the Law Society of Upper Canada, the International Freedom of Information Commission (London, England) and the Canadian Bar Association. Toronto, Canada. September 26-27, 1980, p. B10.

¹⁴ J. U. M. Sauvé, *Privacy and Public Access: A Correctional Service of Canada Perspective*. Presentation to Heads of Corrections, November 5, 1980, Halifax, Nova Scotia.

¹² M. William Webster, allocution prononcée devant l'Association canadienne des chefs de police, Montréal, Canada, 28 août 1980, pp. 4-5.

¹³ M. Benjamin Civiletti, Allocution prononcée à la réunion annuelle de l'Association du barreau canadien, Montréal, Canada, 25 août 1980. Tiré des documents de travail du Colloque international sur la liberté d'accès à l'information et à la vie privée, parrainé conjointement par la *Law Society of Upper Canada*, the *International Freedom of Information Commission* (Londres, Angleterre) et l'Association du barreau canadien, Toronto (Canada), 26-27 septembre 1980, p. B10.

¹⁴ J. U. M. Sauvé, *Privacy and Public Access: A Correctional Service of Canada Perspective*. Présenté aux dirigeants des Services correctionnels, 5 novembre 1980, Halifax (Nouvelle-Écosse).

Service ability to protect the President of the United States and other dignitaries. In fact, the inability of Secret Service agents to obtain sufficient quality intelligence information from some state and local police forces has resulted in that organization recommending that the President not visit certain cities in his own country! ⁽¹⁵⁾

Senator Hatch, during his questioning of Mr. Knight, made the following observations:

“Many of the law enforcement officers who have testified before the subcommittee have stated flatly that they do not send any intelligence to Washington now, except in rare cases . . . It is because they are afraid that this information and their sources will be revealed under the Freedom of Information Act and the Privacy Act. Those who have appeared have agreed—and I think to a man—that their own ability to gather intelligence has been badly eroded by the hostile attitude of the media toward all intelligence gathering activities and by the restrictive guidelines under which they have had to operate. These include a virtual ban on electronic surveillance; a ban in most cases on taking photographs of demonstrations; and the increasing difficulty of getting information from private citizens because they fear that their names will have to be made public.” ⁽¹⁶⁾

An article entitled, “Drive Against Law Enforcement Intelligence Agencies”, published in the January, 1977 issue of the *Mindszenty Report* underscored this trend toward decreasing intelligence by pointing out that as early as 1973, even prior to the American Act’s Amendment, law enforcement agencies were disbanding their intelligence units and destroying files in direct contravention of the recommendations of seven successive Presidential Commissions which all urged the establishment of federal, regional, state and local police intelligence units. ⁽¹⁷⁾

Senator Strom Thurmond, Chairman of what was described as the “media ignored” Senate Internal Security Subcommittee investigating an apparent nationwide drive against intelligence operations summed up the situation in the following terms.

“Unsure of their own rights and understandably fearful that they might be found in violation of the constitution, and anxious to disengage from the pressure of legal harassment, some of our law enforcement agencies have completely disbanded the special intelligence units they previously maintained to monitor extremist groups of the left and right, while other law enforcement agencies have destroyed the intelligence files laboriously built up through many years of effort”. ⁽¹⁸⁾

services secrets de protéger le président des États-Unis et les autres dignitaires avaient diminué à 75%. De fait, l’incapacité des agents des services secrets d’obtenir de la police des États et des municipalités des renseignements sûrs a amené cette organisation à recommander que le président évite certaines villes américaines ^{(15)!}

Le sénateur Hatch a déclaré, lorsqu’il interrogeait M. Knight:

«De nombreux représentants de l’ordre qui ont déposé devant le Sous-comité ont déclaré sans ambages qu’ils ne font plus parvenir de renseignements à Washington, sauf en de rares exceptions . . . parce qu’ils craignent que ces renseignements et leurs sources ne soient divulgués en vertu du *Freedom of Information Act* et du *Privacy Act*. Les témoins ont reconnu que l’hostilité des media à l’endroit des activités de renseignement et les lignes de conduite restrictives auxquelles sont tenus de se conformer les services de renseignement ont gravement réduit leur efficacité. Ainsi, on a, à toutes fins utiles, interdit l’utilisation de moyens de surveillance électronique et dans la plupart des cas, il est interdit de photographier des manifestants. En outre, il est de plus en plus difficile d’obtenir des renseignements de simples citoyens parce qu’ils craignent que leurs noms ne soient publiés ^{(16),}»

Un article intitulé *Drive Against Law Enforcement Intelligence Agencies*, publié dans le numéro de janvier 1977 du *Mindszenty Report* souligne la perte d’efficacité des services de renseignements en rappelant qu’en 1973, avant l’entrée en vigueur de la modification de la loi américaine, les représentants de la loi procédaient au licenciement de leurs agents de renseignement et détruisaient des dossiers, allant directement à l’encontre des recommandations de sept commissions présidentielles qui recommandaient toutes la création de services de renseignement au sein des forces policières fédérales et régionales, sans oublier celles des États et des municipalités ⁽¹⁷⁾.

Le sénateur Strom Thurmond, président du Sous-Comité sénatorial sur la sécurité intérieure (dont on a dit qu’il était ignoré des media) chargé d’enquêter au sujet d’un prétendu phénomène de réaction nationale contre les services de renseignement a résumé la situation dans les termes suivants:

«Incertaines de leurs propres droits et craignant, à juste titre, de violer la constitution, désireux d’échapper aux tracasseries juridiques, certains organismes ont complètement aboli des services spéciaux de renseignement utilisés jusqu’alors pour surveiller les activités de groupes extrémistes de droite et de gauche; d’autres ont détruit des dossiers constitués petit à petit, au fil des ans ^{(18),}»

¹⁵ U.S. Senate Hearing, July 1977, p. 5-7.

¹⁶ Ibid. p. 11

¹⁷ The *Mindszenty Report*, *Drive Against Law Enforcement Intelligence Agencies*. (St. Louis; The Cardinal Mindszenty Foundation), Vol. XIX. No. 1, January, 1977. p. 1.

¹⁸ Ibid. p. 2.

¹⁵ Audience du Sénat des États-Unis juillet 1977, pp. 5-7.

¹⁶ Ibid. p. 11

¹⁷ *Mindszenty Report*, *Drive Against Law Enforcement Intelligence Agencies*. (St. Louis, The Cardinal Mindszenty Foundation) Vol. 19, n° 1, janvier 1977, p. 1

¹⁸ Ibid. p. 2

One frustrated senior officer of a major city police department was quoted as saying that problems related to the gathering of intelligence and the operation of an intelligence bureau were so severe that "they would be better off if they abolished the bureau and concentrated on handing out traffic tickets"! ⁽¹⁹⁾

Mr. Glen D. King, Executive Director of the International Association of Chiefs of Police, re-iterated many of the remarks by Mr. Knight and others in his own testimony before the sub-committee. He pointed to the critical need for detailed intelligence information:

"Due to the nationwide mobility of organized crime figures, terrorist groups and subversive organizations, it is imperative that state and local law enforcement agencies be able to maintain unencumbered channels of intelligence communications amongst themselves as well as with federal agencies. Effective prevention of illegal and disruptive activities requires the exchange of intelligence information between the different law enforcement agencies. Without such an intelligence exchange system, a duplication of effort presents itself as well as promotes ineffective crime prevention". ⁽²⁰⁾

In addition to the above information, other Congressional and Senatorial testimony, scholarly texts, government reports and newspaper articles are replete with documented examples of how the 1974 liberalizing of the American *Freedom of Information Act* led to a significant decline in the quantity and quality of criminal intelligence being obtained and shared, as well as startling examples of allied government agencies refusing to share information with one another. ⁽²¹⁾

The Canadian Association of Chiefs of Police submits that the harmfulness of such conditions is beyond argument and care must be taken when a review is undertaken of Bill C-43 in committee and prior to third reading that the stage is not set for a re-enactment of all that is undesirable in the American experience. Exemption provisions related to law enforcement, security and intelligence operations must be framed as broadly and clearly as legal draftsmanship permits, to prevent, as far as is possible, negative amendment of the resultant Act by a process of judicial review and administrative interpretation not intended in the Act's formulation.

A comment is necessary here lest some of the Honourable members of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs come to the conclusion that the Canadian Association of Chiefs of Police is a group made up of paranoid cynics who would demand an absolute exemption for all law enforcement

Un officier supérieur du service de police d'une importante ville aurait déclaré, plein de dépit, que les services de police éprouvaient tellement de difficulté à obtenir des renseignements et à assurer le fonctionnement des services de renseignement «qu'il vaudrait mieux abolir le Bureau et s'occuper uniquement de distribuer des contraventions» ⁽¹⁹⁾.

M. Glen D. King, directeur exécutif de l'Association internationale des chefs de police, a repris une bonne partie des observations de M. Knight et d'autres personnes dans sa déposition devant le sous-comité. Il a insisté sur le besoin urgent d'obtenir des renseignements détaillés:

«Comme les membres du crime organisé, de groupes terroristes et d'organisations subversives se retrouvent partout dans le pays, il importe au plus haut point que les forces de l'ordre au niveau de l'État et des localités, puissent exploiter librement un réseau d'information commun et échanger des renseignements avec les organismes fédéraux. La prévention efficace du crime et de la subversion nécessite l'échange de renseignements entre les divers organismes chargés de faire respecter la loi. Faute d'un tel système, on assiste à un dédoublement d'efforts et la lutte contre le crime est vouée à l'inefficacité» ⁽²⁰⁾.

Outre le témoignage précédent, d'autres dépositions recueillies par le Congrès et le Sénat, des études effectuées par des universitaires, des rapports gouvernementaux et des articles de journaux regorgent d'exemples démontrant que la libéralisation du *Freedom of Information Act*, en 1974, a provoqué une diminution importante de la quantité des renseignements obtenus et échangés relativement aux activités criminelles. Cette documentation contient également des exemples frappants d'organismes gouvernementaux aux alliés qui ont refusé d'échanger des renseignements ⁽²¹⁾.

L'Association canadienne des chefs de police soutient que cette situation constitue, hors de tout doute, une menace et recommande de veiller, lors de l'étude en comité du bill C-43 et avant l'étape de la troisième lecture, à ce que le texte de loi ne nous mette pas dans une situation comparable à celle des Américains. Les dispositions d'exception concernant le maintien de l'ordre, la sécurité et les services de renseignement doivent être rédigées d'une façon aussi générale et aussi claire que le permettent les usages de la rédaction juridique, afin d'éviter, autant que possible, que, contrairement à l'esprit de la Loi, ces dispositions ne soient interprétées de façon limitative dans le cadre de l'examen administratif et de la révision judiciaire.

Un commentaire s'impose, afin que les membres du Comité permanent de la justice et des questions juridiques ne soient pas tentés de conclure que l'Association canadienne des chefs de police représente un groupe de paranoïaques cyniques, qui exigent qu'il soit fait exception chaque fois que l'information

¹⁹ Ibid, p. 2.

²⁰ U.S. Senate Hearing, July, p. 14.

²¹ See particularly the report of William H. Webster, Director, Federal Bureau of Investigation, *F.B.I. Proposals to Amend the Freedom of Information Act*, (Washington: United States Department of Justice, June 19, 1979). Appendix.

¹⁹ Ibid, p. 2.

²⁰ Audience du Sénat des États-Unis, juillet, page 14.

²¹ Voir en particulier le rapport de M. William H. Webster, Directeur, *Federal Bureau of Investigation, FBI Proposals to Amend of Information Act*, (Washington: Département de la Justice des États-Unis, 19 juin 1979). Annexe.

related information, no matter how innocuous or trivial, as a matter of unbending principle.

That, of course, is not the case at all. We, however, know only too well—and we feel certain that members of the Standing Committee will agree—that despite the best of intentions and assurances to the contrary, legislation, once proclaimed, often is interpreted by the courts and administrators in ways which, if suggested prior to coming into force, would have been described as mere idle speculation or hysterical suspicion. For this reason, then, we do not feel we are being unnecessarily pedantic or cautious in underscoring our concerns in relation to potential judicial and/or administrative review, instances of which will most certainly follow the coming into force of whatever form of access and privacy legislation is finally adopted.

This concern is supported by the conclusions of what appears to be the most extensive inquiry yet undertaken in Canada of disclosure and privacy concerns, found in a document entitled, "*Public Government for Private People.*" *The report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy.*⁽²²⁾

This Commission of Inquiry, established by the Government of Ontario in 1977 and chaired by Mr. D. Carlton Williams, concluded that not only were all of the U.S. exemptions in relation to law enforcement information necessary and should be included in any Ontario scheme, but also, *such exemptions were insufficient and should be augmented.*⁽²³⁾

The exemption can be improved in a number of respects, however... in general terms, our recommendations are intended to clarify the manner in which the exemption applies to certain kinds of law enforcement information; extend the application of the exemption to information generated in the course of intelligence gathering activity; and establish mechanisms pursuant to which law enforcement agencies may refuse to disclose the existence of an investigative or intelligence record."

The report observed:

"We appreciate that proposals having the general effect of extending the scope of the law enforcement exemption will not be viewed favourably by those who advocate direct access to law enforcement files as a means of protecting the privacy of individuals mentioned in those files. There are two considerations, however, which persuade us that the opening up of such files should be approached with some caution. First, the effect of erring on the side of too much disclosure in law enforcement matters may have very severe consequences for affected individuals... Second... we believe that there are mech-

est liée au maintien de l'ordre, par simple principe, même s'il s'agit d'un détail ou d'un renseignement sans importance.

Ce n'est évidemment pas le cas. Toutefois, nous savons trop bien et nous sommes certains que les membres du Comité nous donneront raison qu'en dépit des meilleures intentions et des meilleures garanties, les lois, une fois promulguées, sont souvent interprétées par les tribunaux et par l'administration dans un sens qui, au moment de la discussion du projet de loi, aurait été rejeté comme vaine spéculation ou méfiance excessive. Pour cette raison, il ne semble pas que nous soyons trop scrupuleux ni trop exigeants en rappelant nos craintes à propos des interprétations que les tribunaux et l'administration donneront, et dont on ne manquera pas d'avoir des exemples dès la promulgation de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de renseignements personnels, quel qu'en soit le texte adopté.

Nos craintes rejoignent les conclusions de l'enquête la plus approfondie jamais entreprise au Canada en ce qui concerne l'information et la protection de la vie privée, et dont on trouve l'exposé dans un document intitulé "*Public Government for Private People.*" *The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*⁽²²⁾.

Cette commission d'enquête, constituée par le gouvernement ontarien en 1977 et présidée par M. D. Carlton Williams, est arrivée à la conclusion que les exceptions de la loi américaine, concernant les renseignements contenus dans les fichiers de police, non seulement s'imposaient et devaient être reprises par la législation ontarienne, mais que ces exceptions étaient insuffisantes et qu'elles devraient être élargies⁽²³⁾.

Les dispositions sur les exceptions peuvent être améliorées sous bien des aspects, toutefois... et de façon générale, nos recommandations veulent clarifier les conditions d'application pour certaines informations des forces de l'ordre, prévoir des exceptions pour l'information recueillie au cours d'une opération des services de renseignement, et établir des dispositifs autorisant les autorités concernées, à refuser de révéler l'existence d'un dossier des services d'enquête ou de renseignement.

Le rapport par ailleurs note:

«Nous savons que des propositions qui viseraient à multiplier les cas d'exceptions en faveur des services de l'ordre ne seront pas vues d'un bon œil par ceux qui préconisent un droit d'accès direct aux dossiers, destiné à protéger la vie privée des individus fichés. Des considérations de deux ordres nous ont toutefois convaincus que l'accès à ces dossiers devait être accordé avec prudence. Tout d'abord, une trop grande liberté d'accès risque d'avoir des conséquences graves pour les individus concernés... Deuxièmement... nous pensons que la protection de la vie privée

²² Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, *Public Government for Private People*. D. Carlton Williams, Chairman. (Ontario: J. C. Thatcher, Queen's Printer, 1980), hereafter cited as *The Williams Report*.

²³ At pp. 295-6, the *Williams Report* stated: (Vol. 2) "We believe that all the features of the U.S. exemption are necessary and should be included in an Ontario scheme."

²² Rapport de la commission de la liberté d'accès à l'information et la protection de la vie privée, *Public Government for Private People*, D. Carlton Williams, président (Ontario: J. C. Thatcher, Imprimeur de la Reine, 1980), cité ci-dessous comme *Rapport Williams*.

²³ Aux pages 295-296, du *Rapport Williams* (vol. 2) on peut lire: «Nous sommes convaincus que les modalités fixant les exceptions dans la loi américaine sont toutes justifiées et qu'elles devraient être reprises par la législation ontarienne.

anisms other than direct file access which can effectively meet privacy protection objectives in the context of sensitive law enforcement information".⁽²⁴⁾

Elsewhere, the report had this to say in relation to the subject of intelligence information.

"Speaking very broadly, intelligence information may be distinguished from investigatory information by virtue of the fact that the former is generally unrelated to the investigation of specific offences . . . it is evident that law enforcement activity of this kind is necessary, and, moreover, that it cannot be conducted effectively if intelligence files are to be made available to the public or to the subjects of such investigations under a Freedom of Information Law." (emphasis ours)⁽²⁵⁾

(D) COSTS: MONEY AND MANPOWER

The cost of administering the *Freedom of Information Act* in the United States, in terms of both money and manpower, can be viewed as yet another example of bureaucracy gone wild.⁽²⁶⁾ Optimistic planners, somewhat myopically, apparently regarded implementation of the Act as an ancillary matter that could easily be incorporated among existing programmes without the imposition of significant additional burdens. Apparently for that reason, the American Congress did not provide additional funds to any agency for implementing the Freedom of Information Act subsequent to its amendment in 1974. In fact, in House Report No. 93-876, the House Committee on Government Operations estimated the total cost of administering the Freedom of Information Act for ALL federal agencies to be \$50,000.00 in the fiscal year 1974, and \$100,000.00 for each of the successive five fiscal years. The House Report stated that,

"This legislation merely revised government procedures under the Freedom of Information Act but does not create costly new administrative functions. Thus, activities required by this Bill should be carried out by federal agencies *with existing staff* so that significant amounts of additional funds will not be required". (emphasis ours)

In stark contrast to the Congressional estimates, Judge William Webster, Director, Federal Bureau of Investigation, in a recent letter to a member of this Association, revealed that the F.B.I. alone spent:

\$s3,650,371 during fiscal year 1976;
\$10,084,970 during fiscal year 1977 and
\$ 9,622,133 during fiscal year 1978.⁽²⁷⁾

peut être assurée de façon tout aussi efficace, par d'autres moyens, sans divulgation de renseignements délicats.⁽²⁴⁾

En matière de services de renseignement, le rapport affirme plus loin:

«De façon très large, les données des services de renseignement doivent être distinguées des résultats d'enquête, étant donné qu'ils sont en général obtenus en dehors de toute enquête ouverte à propos d'un délit particulier . . . or il est évident que ce genre de travail d'information est nécessaire, et que de plus, il ne peut être mené à bien si les fichiers sont accessibles au public ou aux personnes concernées en vertu d'une Loi d'accès à l'information.»⁽²⁵⁾ (C'est nous qui soulignons)

D) COÛTS: RESSOURCES FINANCIÈRES ET MAIN-D'OEUVRE

L'application du *Freedom of Information Act* a exigé des moyens financiers et un personnel tels qu'on peut y voir un exemple de bureaucratie débridée.⁽²⁶⁾ Des planificateurs optimistes, et aveugles, pensaient sans doute que l'application de cette loi représentait une tâche secondaire qui pourrait facilement entrée dans le cadre des programmes en place sans imposer de charge supplémentaire notable. C'est sans doute ce qui explique la décision du Congrès américain de ne pas voter de crédits supplémentaires aux agences chargées de faire appliquer le *Freedom of Information Act*, après le remaniement en 1974. En fait, dans le rapport n° 93-876, le Comité chargé d'examiner les activités du gouvernement estimait le coût total de l'application de cette loi, pour tous les organismes fédéraux, à \$50,000 pour l'exercice de 1974, et à \$100,000 pour chacune des cinq années financières suivantes. Dans le rapport, on peut lire:

«Les nouvelles dispositions ne font que modifier certaines procédures administratives concernant la liberté d'accès à l'information, mais n'entraînent la création d'aucune nouvelle fonction coûteuse. Aussi, le travail exigé par cette loi devrait-il être pris en charge par les organismes fédéraux sans effectifs supplémentaires et sans moyens financiers nouveaux d'importance.» (C'est nous qui soulignons)

Venant à l'encontre de cette opinion, le juge William Webster, directeur, au *Federal Bureau of Investigation*, a révélé les dépenses du FBI, dans une lettre récente à un membre de notre Association, soit:

\$ 3,650,371 année financière 1976
\$10,084,970 année financière 1977
\$ 9,622,133 année financière 1978⁽²⁷⁾

²⁴ *The Williams Report*, Vol. 2, p. 296.

²⁵ *Ibid.* p. 298.

²⁶ Statement of Thomas H. Bresson, Section Chief, Freedom of Information—Privacy Acts branch, Records Management Division, Federal Bureau of Investigation to the Workshop Panel on Citizen Privacy, at the 84th Annual Conference of the International Association of Chiefs of Police, Inc., Los Angeles, California. October 4, 1977. p. 3-4.

²⁷ Letter, July 10, 1979.

²⁴ *Rapport Williams*, vol. 2, p. 296.

²⁵ *Ibid.* p. 298.

²⁶ Déclaration de M. Thomas H. Bresson, chef de section, Division de la législation sur la liberté d'accès à l'information et la protection de la vie privée, service de la gestion des dossiers, bureau fédéral de renseignements au groupe de travail sur la protection de la vie privée, à la 84^e Conférence annuelle de l'Association internationale des chefs de police, tenue à Los Angeles (Californie), le 4 octobre 1977, pp. 3-4.

²⁷ Lettre du 10 juillet 1979

Professor Weinstein in his article, noted that the Department of Defence and its agencies processed over 56,466 requests for information at a cost of \$6,000,000 in 1978. Fees collected from persons requesting information covered only a small portion of this expense. Professor Weinstein further observed that this "shortfall"—the difference between the cost of administering the programme and revenues received—affected all government departments and agencies. He noted, for example, that during 1977, *Freedom of Information Act* users' fees amounted to \$1,360,000, less than 4 per cent of the estimated \$35,000,000 it cost the federal government to comply with the Act.⁽²⁸⁾ Such costs are a far cry indeed from the original "estimates".

In terms of personnel, the impact of administering the *Freedom of Information and Privacy Acts* in the United States has been formidable. In 1974, the F.B.I. had eight employees assigned to deal with these matters. Periodic increases were made during 1975, 1976 and 1977, to the point that about 375 people were devoted to the administration of these Acts. The substantial increase in the 1977 fiscal year costs noted previously was due to the assignment to F.B.I. Headquarters of 282 legally trained special agents from various field offices, who were diverted from their regular investigative duties and brought in two groups to Washington, D.C., to process *Freedom of Information and Privacy Act* requests. These transfers, part of an operation code named "Project Onslaught", were necessary to eliminate a large backlog of requests for information. The above personnel figures apparently do not include Record Section employees who identify and locate files, nor do they comprise special agent attorneys and clerical staff who work in connection with litigation arising in relation to the two Acts.⁽²⁹⁾

It is interesting to note that in late 1977, the number of personnel assigned exclusively to administer the Acts in question at F.B.I. Headquarters exceeded those assigned to 51 of that organization's 59 field units.⁽³⁰⁾

As of June, 1979, the Director of the F.B.I. disclosed that 305 employees at F.B.I. headquarters were devoting their full time to the administration of the *Freedom of Information and Privacy Acts*.⁽³¹⁾

Recently, the former Attorney General of the United States, Mr. Benjamin Civiletti, commented further on the costs associated with the administration of the U.S. *Freedom of Information and Privacy Acts*. In an address to the annual meeting of the Canadian Bar Association in Montreal, on August 25, 1980, Mr. Civiletti included the following remarks:

"We now estimate . . . that it costs the taxpayers about fifty million dollars a year to comply with the Act. I suspect that estimate to be on the low side. In addition, the Act has other costs that cannot be measured in dollars

M. Weinstein, dans son article, faisait remarquer que le département d'État à la Défense et ses agences avaient dû répondre à 56,466 demandes d'information, occasionnant une dépense de \$6 millions en 1978. Les frais facturés aux demandeurs ne couvraient qu'une petite partie de cette dépense. M. Weinstein fait par ailleurs observer que ce «déficit» entre le coût d'application du programme et les factures aux demandeurs—se retrouve dans toutes les comptabilités des départements ministériels et des organismes. Il poursuit en notant qu'au cours de l'année 1977, les demandeurs ont versé \$1,360,000 soit moins de 4 p. 100 de la dépense fédérale (estimée à \$35 millions) exigée par l'application de cette loi.⁽²⁸⁾ On est donc loin des premières «estimations».

En matière de personnel, les conséquences de l'application du *Freedom of Information act* et du *Privacy Act*, ont été catastrophiques. En 1974, le FBI employait huit personnes pour répondre aux demandes. A la suite d'accroissements successifs au cours des années 1975, 1976 et 1977, les effectifs sont passés à 375 personnes. L'augmentation brusque des dépenses au cours de l'exercice financier 1977, s'explique par l'affectation à l'administration centrale du FBI de 282 agents spéciaux dotés d'une formation juridique, détachés des bureaux régionaux et de leurs fonctions normales d'enquête, et affectés à Washington, en deux groupes, pour répondre aux demandes. Ces mutations, qui faisaient partie de l'opération «Project Onslaught», avaient été rendues indispensables par un arriéré considérable de demandes. Les effectifs cités n'incluent pas, apparemment, les employés du service des dossiers qui cherchent les documents, ni les agents spéciaux, avocats et personnel de secrétariat, chargés des cas litigieux.⁽²⁹⁾

Il peut être intéressant de faire remarquer qu'à la fin de 1977, le nombre d'employés affectés exclusivement à la mise en œuvre de cette législation, aux quartiers généraux du F.B.I., dépassait celui du personnel de 51 à 59 bureaux opérationnels de cet organisme.⁽³⁰⁾

En juin 1979, le directeur du F.B.I. cita le chiffre de 305 employés affectés à plein temps, aux quartiers généraux, à l'application du *Freedom of Information Act* et du *Privacy Act*.⁽³¹⁾

Plus récemment, l'ancien procureur général des États-Unis, M. Benjamin Civiletti, fit un certain nombre de commentaires sur les dépenses occasionnées par cette nouvelle législation. Lors de la réunion annuelle de l'Association du barreau canadien, tenue à Montréal le 25 août 1980, M. Civiletti a fait remarquer:

«Nous estimons que cette loi coûte \$50 millions par an aux contribuables. Je soupçonne ces chiffres d'être inférieurs à la vérité. A cela viennent s'ajouter des charges qui ne peuvent pas être directement évaluées en dollars. Pour

²⁸ Weinstein, 1979, p. 4.

²⁹ Letter, July 10, 1979.

³⁰ Bresson, 1977, p. 4-5.

³¹ Letter, July 10, 1979.

²⁸ Weinstein, 1979, p. 4.

²⁹ Lettre du 10 juillet 1979.

³⁰ Bresson, 1977, pp. 4-5.

³¹ Lettre du 10 juillet 1979.

and cents. Due to the stringent time requirements, agencies are forced to make processing requests the highest priority—perhaps to the detriment of performing other agency business . . . Agencies which are struggling to meet this . . . deadline are often likely to make mistakes. When the names or other identifying information of informants are involved, the haste required by law could have tragic results. Compliance with the F.O.I.A. also demands enormous use of the time of government personnel to process requests. *These resources could be directed to actual investigations and cases.* At one time the Federal Bureau of Investigation had over 500 people working on requests. These numbers, incidentally, are only for initial requests. The Department has an entire unit of attorneys, paralegals and secretaries to process administrative appeals and a separate part of one of its divisions to handle law suits". (emphasis ours)⁽³²⁾

The Canadian Association of Chiefs of Police fully realizes, indeed expects, on the basis of a rough comparison of national populations, that the cost of administering access and privacy legislation in Canada should be proportionately lower in this country than in the United States. We are also pragmatic enough to understand—and certainly would hope—that such costs as may be associated with the implementation of the programme are unlikely to be so onerous as to be totally debilitating or non-absorbable if for no other reason than the government's own desire to see the policy succeed.

Nevertheless, it is our submission that the more opportunities are provided the public to query information, the more requests there will be, and, accordingly, the higher will be the costs, both in money and manpower, of administering the program. Although the major impact of access and privacy legislation will fall most directly on federal government departments and other institutions as they are defined in the Schedule, to the extent that operations of the Royal Canadian Mounted Police are affected, without the provision of proportional human and material resources to offset the added workload, the operations of that force and ultimately all police forces, to a greater or lesser degree, will be impaired as well.

It must be remembered that the processing of requests may require, if a principle of severability is adopted, an individual, case-by-case decision, on the merits, and often will also necessitate as the Americans have found, a painstaking record-by-record, paragraph-by-paragraph, line-by-line reading to ensure exempt material is protected. This will be especially burdensome where voluminous records exist.

In addition, each exemption decision may have to be justified in writing, in case of dispute or litigation. Such additional duties can quickly turn what commenced to be a routine, ancillary operation into a voracious monster, and, to the extent that law enforcement agencies are affected, can only prove harmful to their operational ability unless provision is made for commensurate increases in staff and other resources. This

des raisons de délai, en effet, les organismes sont contraints de donner la priorité aux demandes d'information, au détriment peut-être du reste du travail . . . et les organismes qui travaillent sous pression risquent de commettre des erreurs. Lorsqu'il s'agit du nom des informateurs ou de toute autre information les concernant, les délais très brefs prévus par la loi pourraient avoir des résultats tragiques. Le respect du *Freedom of Information Act* exige énormément de temps de la part du personnel du gouvernement qui doit traiter les demandes. *Ces ressources pourraient être directement affectées aux enquêtes et aux différentes affaires.* A un moment donné, le *Federal Bureau of Investigation* comptait 500 employés chargés de répondre aux demandes. Il ne s'agissait, en fait, que des demandes initiales. Le département a un service d'avocats, d'employés parajuridiques et de secrétaires affectées aux appels administratifs et un service distinct qui s'occupe des poursuites judiciaires ⁽³²⁾. » (C'est nous qui soulignons)

L'Association canadienne des chefs de police se rend bien compte et s'attend en fait, étant donné la population de chacun des deux pays, que le coût de l'administration de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels seront relativement moins élevés au Canada qu'aux États-Unis. Elle est aussi assez réaliste pour comprendre, et en fait espérer, que les coûts liés à la mise en œuvre du programme ne seront pas élevés au point où ils ne pourraient être absorbés, fût-ce attribuable au seul désir du gouvernement d'assurer le succès de sa politique.

Néanmoins, l'Association est d'avis que plus nombreuses seront les possibilités offertes au public de demander de l'information, plus nombreuses seront les demandes et, par conséquent, plus élevés seront les coûts d'application, tant en termes de ressources monétaires qu'humaines. Ce sont essentiellement les ministères du gouvernement fédéral et les autres institutions mentionnées à l'annexe qui subiront les répercussions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais si la Gendarmerie royale du Canada n'obtient pas les ressources humaines et financières nécessaires pour absorber la charge additionnelle du travail, ses activités, de même que celles de toutes les forces de l'ordre, quoique dans une mesure moindre, en souffriront.

Il ne faut oublier que le traitement des demandes pourrait exiger, si le principe des prélèvements adopté, la prise de décisions individuelles, basées sur le bien-fondé de chaque demande, et souvent nécessiter, comme les Américains s'en sont aperçus, une pénible lecture intégrale afin d'assurer la protection des documents qui ne peuvent être diffusés. La tâche sera d'autant plus ardue dans le cas des dossiers volumineux.

En outre, chaque décision d'exemption pourrait devoir être justifiée par écrit s'il y avait différend ou litige. Ces occupations additionnelles peuvent rapidement transformer un travail de routine en une tâche complexe et exigeante et ne pourraient que nuire aux activités des organismes chargés de faire respecter la loi, à moins que des dispositions ne soient prises en vue d'une augmentation proportionnelle des ressources humaines

32. Civiletti, cited in International Symposium on Freedom of Information and Individual Privacy Workshop materials, p. B10.

32. Civiletti, cité dans les documents d'étude relatifs au Colloque international sur la liberté d'information et la protection de la vie privée, p. B10.

kind of harm, of course, will be in addition to any negative affects such legislation may have in relation to the already difficult tasks of intelligence collection, analysis and distribution.

PART II

BILL C-43: THE CANADIAN PROPOSAL

INTRODUCTION

The Canadian Association of Chiefs of Police wishes it to be clearly understood that, *in general*, we find the proposals contained within Bill C-43 as it is presently drafted, an acceptable compromise between the interests Government has in information collection, storage and confidentiality, and the interests individuals have in access to such information and protection of their personal privacy. That being said, however, we feel compelled to substantially qualify this somewhat positive observation, owing to the existence of certain deficiencies and omissions which, in our view, are not only in themselves serious and objectionable but which, will also, if not corrected, provide the opportunity for future attacks against the ability of police and other investigative bodies to obtain and protect information.

If these attacks are successful, they could substantially erode the effectiveness of law enforcement in this country and significantly alter the delicate balance sought to be achieved through the proper exercise of legitimate and lawful authority in relation to those who would, deliberately or otherwise, defy or oppose it.

This concern, of course, can not and should not be seen as one unique only to law enforcement, for, on principle, to the extent that other social policies and objectives are affected by this legislation, general government effectiveness cannot help but be further eroded. A concomitant commitment of additional human and material resources may be required to ensure the existing balance is not disturbed—if this is deemed to be desirable. (Proponents of this legislation may say that this is a necessary and desirable cost to the operation of democratic government. This rhetoric is indeed appealing; the reality, however, may prove to be somewhat less palatable.)

In any event, on this issue, we wish to be clearly understood. Our general approval of the present Bill must not be construed so as to minimize the importance of either the flaws themselves, or the level of concern with which we view them.

Accordingly, we will discuss, in turn, both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, highlighting those provisions which we find objectionable. Our comments will follow in step with the order in which these provisions appear in the proposed legislation, rather than disrupt the statutory sequence. The order of our comments, then, is not indicative of the particular degree of emphasis of our concerns.

(A) THE ACCESS TO INFORMATION ACT GENERAL COMMENTS

The overriding, fundamental concern we have with this legislation relates to the ability of the Federal government departments to protect not only their own law enforcement data, but also data supplied to them by Provincial, Regional and Municipal Police agencies. We submit that such protec-

et autres. Ce genre de problème ne fera bien sûr qu'ajouter aux effets négatifs que pourraient avoir de telles lois relativement à la tâche déjà difficile de recueillir, d'analyser et de diffuser des renseignements.

PARTIE II

BILL C-43: LE PROJET DE LOI CANADIEN

INTRODUCTION

L'Association canadienne des chefs de police tient à préciser qu'elle trouve, *en général*, que les dispositions du bill C-43 tel qu'il est actuellement rédigé, constituent un compromis acceptable entre les intérêts du gouvernement pour ce qui est de la collecte, de l'emmagasiner et du caractère confidentiel des renseignements, et les intérêts des particuliers à l'égard de l'accès à l'information et de la protection de leur vie privée. Cela dit, elle juge devoir insister sur certaines lacunes et omissions qui, à son avis, sont non seulement en elles-mêmes sérieuses et inadmissibles mais pourraient également, si les mesures correctrices nécessaires ne sont pas prises, faire qu'on mettra un jour en doute la capacité de la police et d'autres organismes d'enquête d'obtenir et de protéger l'information.

Une telle éventualité, pourrait nuire grandement à l'application de la loi au Canada et rompre l'équilibre délicat fondé sur l'exercice de pouvoirs légitimes que certains pourraient remettre en cause, délibérément ou non.

Cette inquiétude, bien sûr, ne porte pas uniquement sur les activités visant à faire respecter la loi, car, en principe, dans la mesure où la législation à l'étude touche d'autres politiques et objectifs sociaux, il en va également des intérêts du gouvernement fédéral dans son ensemble. Il faudrait s'engager simultanément à fournir des ressources humaines et financières additionnelles pour assurer que l'équilibre existant ne soit pas rompu, pour peu qu'on le juge acceptable. (Les partisans de ce projet de loi pourraient soutenir que c'est un coût nécessaire à l'exercice de la démocratie. Tout est parfait en théorie, mais tout pourrait être différent en réalité.)

Nous voulons toutefois bien nous faire comprendre. Nous tenons à répéter que nous approuvons dans l'ensemble le projet de loi, mais il demeure qu'il présente des lacunes très inquiétantes.

Par conséquent, nous aborderons, tour à tour, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin de souligner les articles qui, selon nous, laissent à désirer. Nous suivrons l'ordre des articles du projet de loi et non celui que dicterait l'importance que nous accordons à chaque disposition.

(A) LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Nous nous inquiétons principalement des moyens dont les ministères du gouvernement fédéral disposeront pour protéger non seulement leurs propres données liées aux activités visant à faire respecter la loi, mais également celles fournies par les forces de police provinciales, régionales et municipales. Nous

tions should be as broad as possible. Equally, we submit that the ability of law enforcement agencies to gather and share data should be unrestricted so long as such data is required for the purpose of legitimate law enforcement operations.

Insofar as access would be permitted in relation to personal information under this statute—and more particularly under the *Privacy Act* with which we shall deal with later—we submit that there should be no release of such information to individuals if such disclosure might, however remotely, jeopardize or compromise the investigatory or intelligence functions of Canadian law enforcement agencies. We shall now discuss specific areas of concern.

SECTION 3 DEFINITION OF “GOVERNMENT INSTITUTION”

This Section defines “government institution” as: “Any department or ministry of State of the Government of Canada listed in the schedule or any body or office listed in the schedule”. We agree with this listing approach. Confusion arises however, as to the meaning of the term when it is clear that what is contemplated are *non-Federal* institutions, for example, as in the phrase, “A municipal or regional government . . . or an institution of such a government” in Section 13(1)(d) of the Act.

In our view, it would be better to know that provincial, regional, and municipal police forces were, in fact, circumscribed by this phrase, rather than be left to *assume* that that is the case.

SECTION 5 PUBLICATION OF MANUALS

This section requires that the designated Minister publish on a periodic basis, *inter alia*, “a description of all manuals used by employees of each government institution in administering or carrying out any of the programs or activities” of the institution. This Section is acceptable to us only insofar as Section 16(1)(c) of the Law Enforcement Exemption can be construed to prevent the disclosure of confidential operational or administrative procedures, guidelines, directives, manuals and training materials. There must be no public right of access to such specific police directives and internal functional rules. If Section 16(1)(c) is not broad enough to protect such materials, then either that Section or Section 5 must be amended to accomplish such purpose.

SECTION 8 TRANSFER OF REQUEST

This Section provides for the transfer of an access request to the government institution having the “greater interest in the record” if the initial request is directed to an inappropriate department. In the case of shared data, however, it is our opinion that the *submitting* agency (provincial, regional, or municipal) should be considered to have the “greater interest” when the material in question originated from them. Because of this, we submit that there should be no release of any such shared data unless the submitting agency is *consulted* and their *consent* obtained to the release of that information.

croyons qu’une telle protection devrait être aussi large que possible. En outre, la capacité des organismes chargés de l’application de la loi de recueillir et de partager des données ne devrait en rien être limitée, pourvu qu’il s’agisse d’activités licites nécessaires au maintien de l’ordre.

Quand aux renseignements personnels auxquels donnera accès la législation, et plus particulièrement la *Loi sur la protection des renseignements personnels* que nous aborderons plus tard, nous sommes d’avis qu’ils ne devraient pas être communiqués à des particuliers si leur divulgation devait nuire, même indirectement, aux services d’enquête et de renseignement des organismes chargés de l’application de la loi au Canada. Nous discuterons maintenant des principaux points qui nous intéressent.

ARTICLE 3 DÉFINITION DE «INSTITUTION FÉDÉRALE»

Cet article définit une «institution fédérale» comme étant «tout ministère ou département d’État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l’annexe». Nous sommes d’accord sur le principe de la liste. Toutefois, la confusion règne pour ce qui est de la définition de l’expression lorsqu’il s’agit d’institutions *non fédérales*, par exemple, dans la phrase «des administrations municipales ou régionales . . . ou . . . leurs organismes» à l’alinéa 13(1)d) de la Loi.

Nous préférierions en fait que les forces de police provinciales, régionales et municipales soient explicitement englobées, plutôt que de devoir *présumer* qu’elles sont incluses.

ARTICLE 5 RÉPERTOIRE DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

En vertu de cet article, le ministre désigné fait publier, selon une périodicité au moins annuelle, entre autres, «la désignation des manuels qu’utilisent ses services dans l’application de ses programmes ou l’exercice de ses activités». Selon nous, cet article n’est acceptable que dans la mesure où l’alinéa 16(1)c) concernant la divulgation de certains renseignements permettrait d’empêcher la communication de procédures, lignes directrices, directives, manuels et matériel de formation opérationnels ou administratifs. Le public ne doit pas avoir accès aux directives en matière de politique, ni aux règles de fonctionnement interne. Si l’alinéa 16(1)c) n’est pas assez vaste pour s’appliquer à ces documents, on devrait alors le modifier ou modifier l’article 5 en conséquence.

ARTICLE 8 TRANSMISSION DE LA DEMANDE

L’article 8 prévoit la transmission d’une demande dont l’objet concerne davantage une autre institution fédérale. Toutefois, il s’agit de données partagées, nous sommes d’avis que l’organisme (provincial, régional ou municipal) qui a, à l’origine, fourni les renseignements, devrait être celui que l’objet de la demande concerne davantage. Nous proposons donc qu’aucune donnée partagée ne soit divulguée sans qu’il n’y ait eu au préalable consultation et consentement de l’organisme en cause.

We are particularly concerned owing to the existence of "joint force operations" involving federal law enforcement personnel. Furthermore, we feel consent to release by the submitting agency would be absolutely essential if the Canadian Police Information Centre (C.P.I.C.) ever—against our opposition—came to be designated as a federal information bank. Submitting agencies must have the right to protect information they have shared with federal departments.

The essential exchange of law enforcement data would cease unless the protection of such material could be assured. Consent, as a condition precedent to disclosure, would provide this assurance.

SECTION 10 SPECIFICATION OF BASIS OF REFUSAL

This Section provides, *inter alia*, that where the head of a government institution refuses to grant access, he must state in his notice to the applicant "the specific provision of this Act on which the refusal was based". We are vehemently opposed to this provision, insofar as it may apply to law enforcement data. To specify the specific provision for the refusal would indicate to an applicant that an investigation was under way, and could jeopardize such law enforcement operation. We submit that, at least insofar as law enforcement interests are concerned, federal departments should be required to reply that they can neither confirm or deny the existence of records exempted on this basis.

SECTION 13 INFORMATION OBTAINED IN CONFIDENCE

This Section appears to attempt to provide a broad general protection to data shared by foreign, provincial, regional and municipal governments, organizations and institutions with Federal Government departments insofar as such shared data is "obtained in confidence" from the former bodies. We are not happy with this provision, however, for it does not go far enough in providing the guarantee of confidentiality essential to law enforcement operations. The question of whether or not a record was "obtained in confidence" must not be left to the subjective determination of Federal government officials. No matter what degree of classification or indication of confidentiality was placed on a document, the present language would appear to permit the receiving department to look behind even the obvious intentions of the submitting agency, arrive at their own determination of confidentiality, disclose the document, and, thus, circumvent the "protection" supplied by this Section.

Accordingly, to ensure that this can not happen, we submit that, at least insofar as law enforcement agencies are concerned, shared data should be *deemed* to be received or obtained in confidence, and put an end to the confusion. This wishes of the submitting agency should be conclusive of the matter and not be subject to arbitrary change by another agency. Law enforcement information has traditionally been shared on a strictly confidential basis and no legislation, such as that which is proposed, should permit even the possibility of such tradition being undermined. After all, this is *Federal* legislation which, strictly speaking, should only apply directly to *Federal* departments and records. Provincial, regional and

Notre inquiétude est surtout attribuable à l'exercice d'activités conjointes» faisant appel à la participation d'agents fédéraux chargés de l'application de la loi. En outre, nous croyons que le consentement de l'organisme à l'origine du document serait absolument essentiel si le Centre d'information de la police canadienne devenait, contre notre volonté, une banque fédérale de données. Les organismes à l'origine des documents doivent avoir le droit de protéger l'information qu'ils ont partagée avec les ministères fédéraux.

Aucune donnée concernant les activités visant à faire respecter la loi ne serait plus fournie à moins d'être protégée. Le consentement préalable à la divulgation réglerait le problème.

ARTICLE 10 JUSTIFICATION DU REFUS

Cet article prescrit, entre autres, que le responsable d'une institution fédérale qui refuse l'accès à certains renseignements doit énoncer dans l'avis au requérant «la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus». Nous nous opposons fermement à cette disposition dans la mesure où elle peut s'appliquer aux données liées au maintien de l'ordre. La raison précise du refus pourrait indiquer à un requérant qu'une enquête est en cours et ainsi nuire au travail des forces de l'ordre. Nous proposons donc que, dans le cas de ces données, les ministères fédéraux répondent qu'ils ne peuvent ni confirmer ni nier l'existence de dossiers exemptés pour cette raison.

SECTION 13 RENSEIGNEMENT OBTENUS À TITRE CONFIDENTIEL

Cet article semble vouloir assurer une vaste protection générale aux données que des pouvoirs publics ou organisations ou établissements étrangers, provinciaux, municipaux ou régionaux partagent avec des ministères du gouvernement fédéral dans la mesure où celui-ci les a obtenues à «titre confidentiel». Mais cette disposition ne garantit pas suffisamment la caractère confidentiel essentiel aux activités destinées à faire respecter les lois. La question de savoir si un document a été «obtenu à titre confidentiel» ne doit pas être laissée à la discrétion de hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral. Même si un document portait la mention «confidentiel», la formulation actuelle semblerait permettre au ministère qui le reçoit d'outrepasser l'intention évidente de l'organisme qui le soumet, de déterminer lui-même jusqu'à tel point le document est confidentiel, et de le communiquer, contournant ainsi la «protection» assurée par cet article.

Par conséquent, pour parer à cette éventualité, nous recommandons que, du moins en ce qui concerne les organismes chargés de l'exécution de la loi, les données communes soient *réputées* avoir été reçues ou obtenues à titre confidentiel, ce qui élimine toute confusion. L'intention de l'organisme qui soumet le document devrait être le facteur décisif et ne devrait pouvoir être arbitrairement modifiée par un autre organisme. Jusqu'ici, les renseignements liés au maintien de l'ordre ont toujours été partagés à titre strictement confidentiel et aucune loi comme celle proposée ne devrait menacer cette tradition. Après tout, il s'agit d'une *Loi fédérale* et, à strictement parler, elle ne devrait s'appliquer directement qu'aux ministères et

municipal law enforcement operations, therefore, should not be compromised by its application. As recognized in Subsection 2(a) of this provisions, *consent* should and must be obtained to any disclosure of shared data by Federal government departments.

Consent must be the operative concept and condition precedent. We further submit that the essential confidential nature of the traditional relationship between federal and non-federal law enforcement agencies be *specifically* stated in this provision. While this might require the introduction of the concept of "law enforcement agency" or "investigative body of a provincial, regional or municipal government institution", we feel such specification may be necessary to assure absolute protection of shared information.

SECTION 16

LAW ENFORCEMENT EXEMPTIONS

This Section seeks to provide a broad *class* test exemption for law enforcement records containing information obtained or prepared by designated Federal "investigative bodies" in the course of investigations pertaining to the "detection, prevention or suppression of crime" or "the enforcement of any law of Canada or a Province". It also seeks to protect "information relating to investigative techniques or plans for specific lawful investigations."

A residual *injury* test clause also attempts to shield "any other information the disclosure of which would be injurious to law enforcement, the conduct of lawful investigations by an investigative body specified in the Regulations or the security of penal institutions". We strongly endorse this use of broad *class* test exemptions in relation to law enforcement information and would be *vehemently* opposed if any attempt were made to introduce further the injury test as a basis for activating the law enforcement exemption.

Furthermore, we submit that broad, general categories are infinitely better than the particularistic enumeration of specific kinds of information which may be subject to protection, and submit that such style be continued in the legislation. Thus we remain categorically and irrevocably opposed to the substance and style of the exemption suggested by the Canadian Bar Association which not only recommends the adoption, in their "model" Freedom of Information Bill, of a ridiculously subjective "substantial adverse impact" test, but went even further and suggested that even this test-vague and severe as it is—could be relied upon to prevent disclosure, "only to the extent that disclosure could *reasonably* be expected to" affect a narrowly defined list of law enforcement interests, many of which were framed in subjective terms themselves. The possibility of substantial harm to individuals is simply too great to permit even the possibility that sensitive law enforcement information might be disclosed through the use of narrow language and limited, specific exemptions. We submit that for these reasons, any bias in the draftmanship and language must be on the side of *caution*.

In the United States, the Federal Bureau of Investigation (F.B.I.) as well as other law enforcement and intelligence

documents *fédéraux*. Son application ne devrait pas compromettre les activités destinées à faire respecter les lois aux niveaux provincial, régional ou municipal. Comme le reconnaît l'alinéa 13(2)a), le *consentement* doit être obtenu pour que des ministères fédéraux divulguent des données communes.

Le *consentement* doit être l'idée maîtresse et la condition préalable. Nous estimons en outre que l'essentiel caractère confidentiel des relations traditionnelles entre les organismes d'exécution des lois, fédéraux et non fédéraux devrait être *expressément* énoncé dans cette disposition. Même s'il fallait pour cela introduire la notion d'organisme d'exécution des lois, ou d'organisme d'enquête d'une institution provinciale, régionale ou municipale, nous estimons que cette précision est nécessaire pour assurer la protection absolue des renseignements communs.

ARTICLE 16

EXCEPTIONS—MAINTIEN DE L'ORDRE

Cet article cherche à exclure de larges *catégories* en fonction de certains critères. C'est le cas des documents contenant des renseignements obtenus ou préparés par des «organismes d'enquête» fédéraux désignées, au cours d'enquêtes visant à «détecter, prévenir ou réprimer le crime» ou à «faire respecter les lois fédérales ou provinciales». Il cherche aussi à protéger les «renseignements relatifs à des techniques d'enquête ou à des projets d'enquêtes licites déterminés».

Une autre disposition fondée sur le critère du *préjudice* cherche à protéger les «renseignements dont la divulgation nuirait aux activités destinées à faire respecter les lois, au déroulement des enquêtes menées par un organisme d'enquêtes déterminé par règlement ou à la sécurité des établissements pénitentiaires». Nous appuyons fermement l'usage d'exceptions s'appliquant à de vastes *catégories* de renseignements liés au maintien de l'ordre et nous serions *fortement* opposés à toute tentative d'utiliser davantage le critère du préjudice comme base pour établir les exceptions dans le cas d'activités visant à faire respecter la loi.

En outre, nous estimons que de vastes catégories générales valent infiniment mieux que l'énumération de types précis de renseignements pouvant être protégés et nous recommandons que cette forme continue d'être utilisée dans la loi. Nous restons donc catégoriquement et irrévocablement opposés au fond et à la forme de l'exception proposée par l'Association du barreau canadien, qui non seulement recommande l'adoption, dans son «modèle» de projet de loi sur la liberté de l'information, du critère incroyablement subjectif de l'«incidence négative appréciable», mais propose aussi que même ce critère, aussi vague et sévère qu'il soit, puisse être utilisé pour empêcher la divulgation d'un document «dans la mesure où cela serait *raisonnablement* susceptible de toucher une liste limitée d'intérêts des forces de l'ordre, dont bon nombre sont énoncés en termes subjectifs. La possibilité de préjudice appréciable aux particuliers est simplement trop grande pour permettre que des renseignements délicats liés au maintien de l'ordre puissent être divulgués à cause d'une formulation étroite et d'exceptions limitées. Pour ces raisons, nous estimons que tout parti pris dans le libellé doit favoriser la prudence.

Aux États-Unis, le F.B.I. et d'autres services du renseignement et organismes de maintien de l'ordre ont constaté que les

agencies have found that the narrowness of the exemptions in the American Freedom of Information Act, combined with the "maximum disclosure" and "reasonably segregable" aspects of that act have resulted in a market inability of such agencies to protect sensitive data. In fact, as can be expected, the F.B.I. have recommended a significant broadening of the American exemptions. (See our earlier discussion of the American experience).

Despite the broad language and style of Section 16, however, we remain concerned that it could be construed so as to leave intelligence information partially or wholly unprotected. Insofar as this could occur, we submit that there should be some *specific* mention of "intelligence information" as a protected class of data within this Section. Any interpretation of the language of Section 16 which might impair the ability of law enforcement agencies to gather, analyze, disseminate and *protect* intelligence information would simply aid organized crime in this country and further erode the ability of investigative agencies to deal with it effectively.

In the case of shared investigatory and intelligence data or intelligence data developed during the course of joint force operations, we again submit and reiterate that intelligence data supplied by or obtained from foreign, provincial, regional and municipal police forces across this nation must remain absolutely protected. If there is to be any release at all of this data—and we are categorically and irrevocably opposed to such occurring—it must be contingent upon the consent and discretion of the *submitting agency* and *no other body* should have disclosure rights of any kind in relation to such information.

We are particularly concerned that the narrow language of Section 16(1)(a) may not be broad enough to protect law enforcement information obtained by the federal government from provincial, regional and municipal law enforcement agencies and now held in federal information banks, or information that is contributed by law enforcement agencies on all jurisdictional levels presently contained in repositories which are not now considered to be federal data banks, such as that stored in C.P.I.C. and A.C.I.S.*

Insofar as a narrow construction could be placed on the phrase, "obtained or prepared by a government institution in the course of investigations", so as to deny protection to data which may have been contributed by *non-federal* "investigative bodies" or institutions, we submit some amendment is necessary to ensure such shared data is protected on the same basis as federally generated information.

With respect to the issue of "lawfulness" raised in Clauses (b) and (c) of Section 16(1), we submit that its introduction as a criterion upon which to base exemption decisions should be rejected. Whether or not an investigation is in fact "lawful" is not a matter for government officials processing access requests to decide. It is a difficult concept, often requiring fine judgments. Such judgments are best left to the courts. After all, it is conceivable that an access request could be decided on this basis *before* a court has had a chance to rule on the

exceptions limitées que prévoit, aux États-Unis, le *Freedom of Information Act* et les aspects «maximum disclosure» et «reasonably segregable» de cette loi les empêchent nettement de protéger les données délicates. En fait, comme on pouvait s'y attendre, le F.B.I. a recommandé un élargissement appréciable de ces exceptions (voir plus haut notre discussion de l'expérience américaine).

Même s'il est formulé de façon très large, l'article 16, nous craignons qu'il ne puisse s'interpréter de manière à supprimer totalement ou partiellement la protection des documents des services du renseignement. Dans la mesure où cela pourrait se produire, nous estimons que les «données des services du renseignement» devraient être *expressément* protégées par cet article. Toute interprétation du libellé de l'article 16 pouvant diminuer la capacité des forces de l'ordre de recueillir, d'analyser, de diffuser et de *protéger* des données des services du renseignement ne ferait que favoriser le crime organisé au Canada et diminuer encore plus la capacité de le contrer efficacement.

Au sujet des données d'enquêtes ou de services du renseignement ou de données de services du renseignement obtenues grâce à l'action de forces concertées, nous répétons que les données fournies par les forces de l'ordre d'États étrangers, de provinces, de régions ou de municipalités, ou obtenus d'elles, doivent absolument rester protégées. S'il devait y avoir communication de ces données, ce à quoi nous sommes catégoriquement et irrévocablement opposés, il faudrait que ce soit avec le consentement et à la discrétion de *l'organisme qui les a fournies*, et *aucun autre organisme* ne devrait avoir le droit de les communiquer.

Nous craignons particulièrement que les termes de l'alinéa 16(1)a) puissent ne pas être assez larges pour protéger les renseignements liés au maintien de l'ordre obtenus par le gouvernement fédéral auprès d'organismes provinciaux, régionaux ou municipaux et qui sont actuellement dans des banques fédérales de données, ou les renseignements communiqués par ces organismes et qui sont actuellement dans le S.A.R.C.* ou dans des centres comme le C.I.P.C. qui ne sont pas considérés comme des banques fédérales de données.

Dans la mesure où le membre de phrase «obtenus ou préparés par une institution fédérale au cours d'enquêtes» pourrait s'interpréter comme niant la protection de données auxquelles auraient pu contribuer des «organismes d'enquête» ou établissements *non fédéraux*, nous estimons qu'il est nécessaire d'apporter une modification de manière à assurer que ces données communes soient protégées au même titre que les renseignements produits par le fédéral.

En ce qui concerne le caractère «licite» visé aux paragraphes 16(1)b) et c), nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'en faire un critère d'exception. Ce n'est pas aux hauts fonctionnaires du gouvernement chargés du traitement des demandes d'accès de décider si une enquête est effectivement «licite». Cette notion délicate exige souvent des jugements difficiles, qu'il vaut mieux laisser aux tribunaux. Car une demande d'accès pourrait être traitée en fonction de ce critère *avant* qu'un tribunal ait eu la possibilité de déterminer si des méthodes d'enquêtes

*Automated Criminal Intelligence System

*Système automatisé du renseignement criminel.

legality or illegality of police investigative methods. For these reasons, then, the decision whether to release law information should not rest on such a technical, ephemeral basis.

Any illegality which law enforcement documents might reveal could be referred to the appropriate authorities pursuant to Sections 48(2) and 62(2) of the proposed Act.

SECTION 16(2) SECURITY INFORMATION

This Section permits the head of a government institution to refuse to disclose information, that, *inter alia*, “could reasonably be expected to be useful for the commission of an offence”. We submit that the phrase, “reasonably be expected” is unnecessary, may provide a basis for dispute and litigation, and might decrease the scope of protection of this Section. The discretion of the head of a government institution should not be fettered in this way.

SECTION 16(3) R.C.M.P. CONTRACTS

This Section provides that the head of a government institution may refuse to disclose a record containing information obtained or collected by the R.C.M.P. while performing contract policing services for a province or municipality, where a federal/provincial agreement exists to protect such information. This Section, however, would appear to permit the Federal government to release data obtained in this way, *notwithstanding the agreement*, since the discretion granted is a permissive one.

It would make more sense, in our opinion, for any disclosure of such data to be conditional upon the *consent* of the province or municipality. The present language would appear to allow any “contract” to be disregarded. Furthermore, aside from establishing their own police force, a province or municipality would appear to have no redress should the “contract” be avoided in the manner described.

SECTION 17 SAFETY OF INDIVIDUALS

This Section permits the head of a government institution to refuse to disclose a record containing information “the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals”. We endorse the broad coverage of this Section, but submit that the phrase “reasonably be expected” should be deleted. What might appear to be an “unreasonable expectation” from the perspective of the government official, might indeed be an *eminently* reasonable consideration from the perspective of someone who could be harmed by the disclosure of a particular piece of information. Where a person’s safety is concerned, the most stringent standard possible should exist.

SECTION 19 ACCESS TO PERSONAL INFORMATION

This Section prohibits the head of a government institution from disclosing any record containing personal information as defined in Section 3 of the *Privacy Act* except with the *consent* of the individual or where this information is publicly avail-

policières sont licites ou non. Pour ces raisons, la décision de communiquer des renseignements liés au maintien de l’ordre ne devrait pas reposer sur une base aussi technique et fugitive.

Toute illégalité décelée dans un document des forces de l’ordre pourrait être soumise aux autorités compétentes conformément aux paragraphes 48(2) et 62(2) de la loi proposée.

PARAGRAPHE 16(2) MÉTHODES DE PROTECTION

Ce paragraphe permet au responsable d’une institution fédérale de refuser de divulguer des renseignements dont la communication «risque vraisemblablement de servir à la perpétration d’infractions», entre autres. Nous estimons que le mot «*vraisemblablement*» est inutile, qu’il peut servir de base à un différend ou à un litige et qu’il pourrait diminuer la portée de la protection assurée par cet article. La discrétion dont jouit le responsable d’une institution gouvernementale ne devrait pas être contrôlée de cette manière.

PARAGRAPHE 16(3) ENTENTES CONCLUES AVEC LA G.R.C.

Ce paragraphe permet au responsable d’une institution fédérale de refuser la communication de documents contenant des renseignements recueillis ou obtenus par la Gendarmerie royale du Canada dans l’exercice de fonctions de police provinciale ou municipale qui lui sont conférées par une entente, lorsque cette entente fédérale-provinciale prévoit la protection de ces renseignements. Mais ce paragraphe semblerait permettre au gouvernement fédéral de communiquer des données ainsi obtenues, *nonobstant l’entente*, puisque la discrétion accordée est une discrétion permissive.

A notre avis, il serait plus censé de permettre la divulgation de telles données sur *consentement* de la province ou de la municipalité en cause. Le libellé actuel semble permettre de faire fi de n’importe quelle «entente». Qui plus est, à moins d’établir sa propre force de police, la province ou la municipalité semblerait privé de tout recours si «l’entente» était violée.

ARTICLE 17 SÉCURITÉ DES INDIVIDUS

Cet article permet au responsable d’une institution fédérale de refuser la divulgation d’un document contenant des renseignements «dont la communication risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus». Nous appuyons le vaste champ d’application de cet article, mais nous estimons que le mot «raisonnablement» devrait être supprimé. Ce qui pourrait sembler «déraisonnable» à un haut fonctionnaire du gouvernement pourrait en fait être *éminemment raisonnable* à quelqu’un à qui pourrait nuire la divulgation d’un renseignement. Quand la sécurité d’une personne est en jeu, il faut appliquer la norme la plus stricte possible.

ARTICLE 19 ACCÈS À DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Aux termes de cet article, le responsable d’une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements personnels visés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, sauf si

able. We strongly endorse this virtual absolute protection of personal information, subject to our later comments in relation to Section 8 of *The Privacy Act*.

SECTION 24 SOLICITOR-CLIENT PRIVILEGE

This Section provides that the head of a government institution may refuse to disclose any record that contains information that is subject to solicitor-client privilege. We submit, however, that it is unclear whether this Section could be used to protect documents subject to solicitor-client privilege on the provincial, regional, or municipal level if such documents are supplied to or obtained by a Federal government department during the course of routine data sharing. Inasmuch as the argument could be made that the solicitor-client privilege is waived when *non-federal* law enforcement agencies—or other institutions for that matter—share such documents with the Federal government, we submit that clarification must be made to this Section to ensure the continuation of any solicitor-client privilege regardless of the jurisdictional level on which it arises.

Again, we feel it is unfair to prejudice the non-disclosure and privacy rights of parties not otherwise subject to federal legislation in this indirect manner.

SECTION 26 SEVERABILITY

This Section requires that non-exempt information be severed from otherwise protected records if such task can be accomplished “reasonably”. While we sympathize with the intent of this Section, we are vehemently opposed to its application to law enforcement records. In our view, not only is this type of provision responsible for much of the administrative burden imposed by Freedom of Information legislation, but it establishes the basis for inadvertent disclosures by government officials of otherwise exempt information. It should be obvious that persons inexperienced, unfamiliar and essentially disinterested in law enforcement matters, faced with a disclosure mandate, and responsible for “sanitizing”, in many cases, extensive files containing scores of documents could very easily overlook or not recognize the significance of certain information which should be deleted and, thus, cause it to be released.

In the United States, despite the diligent efforts of government censors, the identities of informants have been discovered when a single letter of a name was not properly deleted or blanked out. In other cases, the identities of persons supplying information have been determined by measuring the length of the space from which a name has been deleted. Finally, in the case of voluminous material, it may be possible, by the same inductive process of reasoning that police use to build cases from individual “datum” built up over time (as in the intelligence process) to the point where a criminal act may be proven, for a requestor to, by the same inductive process, if he is intimately familiar with a case, learn the information he

la personne y *consent* ou si le public y a accès. Nous appuyons fermement cette protection quasi absolue des renseignements personnels, sous réserve des observations formulées plus loin au sujet de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

ARTICLE 24 SECRET PROFESSIONNEL DES AVOCATS

Cet article prévoit que le responsable d'une institution gouvernementale peut refuser la divulgation d'un document contenant des renseignements protégés par le secret professionnel des avocats. Mais nous nous demandons s'il pourrait servir à protéger des documents provinciaux, régionaux ou municipaux assujettis au secret des avocats et fournis à un ministère fédéral ou obtenus par lui dans le cadre de l'échange normal de données. Dans la mesure où l'on pourrait alléguer qu'il y a dispense du secret professionnel des avocats quand des organismes d'exécution des lois ou autres établissements *non fédéraux* communiquent ces documents au gouvernement fédéral, nous estimons que cet article doit être éclairci pour assurer la protection du secret des avocats, indépendamment du niveau de compétence auquel se pose la question.

Encore une fois, nous pensons qu'il est injuste de porter indirectement préjudice aux droits à la protection des renseignements personnels et à la non-divulgence des documents de parties qui, par ailleurs, ne sont pas soumises à la loi fédérale.

ARTICLE 26 PRÉLÈVEMENTS

Cet article exige que les renseignements ne faisant pas l'objet d'exceptions soient prélevés de documents protégés si cela ne pose pas de problèmes «sérieux». Bien que nous comprenions l'esprit de cet article, nous nous opposons fortement à ce qu'il s'applique aux documents liés au maintien de l'ordre. A notre avis, ce type de disposition non seulement est responsable d'une grande partie du fardeau administratif imposé par la Loi sur la liberté de l'information, mais permettrait aussi que des hauts fonctionnaires communiquent par inadvertance des documents par ailleurs exclus. Il devrait être évident que des personnes inexpérimentées, qui ne connaissent pas les questions liées à l'exécution des lois et y sont essentiellement indifférentes, pourraient très facilement, devant la tâche de communiquer ou «d'assainir» de vastes dossiers contenant divers documents, négliger ou ne pas reconnaître l'importance de certains renseignements qui devraient être prélevés, et les divulguer.

Aux États-Unis, en dépit des efforts diligents des censeurs du gouvernement, on a pu découvrir l'identité d'informateurs à partir d'une lettre d'un nom qui n'avait pas été bien supprimée ou effacée. Dans d'autres cas, on y est parvenu en mesurant la longueur de l'espace où un nom avait été supprimé. Enfin, dans le cas de documents volumineux, une personne qui connaît bien une affaire pourrait, en procédant par déduction, trouver les renseignements qu'elle cherche et ce, en dépit des efforts des hauts fonctionnaires du gouvernement chargés de supprimer les renseignements faisant l'objet d'une exemption, tout comme la police parvient à établir une preuve en procédant par déduction, à partir de renseignements sur un individu qu'elle a accumulé au fil des ans.

seeks despite the best efforts of government officials assigned to delete exempt material.

We reiterate that only a "class" test will provide sufficient protection for law enforcement information. We are adamantly opposed to any suggestion that a rigorous examination be made of individual documents necessitating the deleting, censoring, excising or removing by any other method of exempt information. In the United States, the F.B.I. have asked for relief from this severability requirement stating that, "such a review *line-by-line* requires a great deal of effort and expense with very little corresponding benefit to the requester". (See also our previous discussion in relation to the American experience).

SECTION 28 TRANSITIONAL PROVISION

This Section provides that the head of a government institution may refuse to disclose records in existence more than two years, and more than five years before the coming into force of this Act, during the first two years, and the first five years respectively of the Act's application. Notwithstanding this apparent protection, we are opposed to this provision insofar as it would result in the release of law enforcement records obtained by the R.C.M.P. and other Federal departments prior to the coming into force of an *Access to Information Act*.

These records are supplied under a traditional expectation of absolute confidentiality. Section 28, however, would establish the basis for an *ex post facto* change of the rules in the middle of the game. We think it is objectionable to expose persons and institutions not otherwise subject to federal law, who have traditionally co-operated with the Federal government in terms of data sharing on the basis of one set of expectations, to the potential risks of unanticipated disclosures. At the very minimum, in the case of shared data *consent* should again be the condition precedent to disclosure.

THE REVIEW PROCESS GENERALLY

It is our submission that the nature of police investigations and information is sufficient to warrant its exclusion from any proposed administrative, quasi-judicial or court review process. Law enforcement investigations often must be carried out in secrecy and investigative personnel must be able to give absolute guarantees of confidentiality to persons who supply them with information, whether they be regular informants or merely concerned citizens. Just as justice must not only be done, but must be seen to be done, assurances of confidentiality must not only be preserved, they must be seen to be capable of preservation.

It is not necessary to, nor are our comments to be construed in such a way as to, question the integrity of those who may be assigned to any review process. The point is simply this. If *by operation of law* confidences can no longer be assured, irreparable harm may befall and impair law enforcement in this country. In addition, quite distinct from the issue of integrity, we question whether those involved in any review process can

Nous répétons que seul le critère des «catégories» protégera efficacement les renseignements liés au maintien de l'ordre. Nous sommes absolument opposés à toute proposition voulant qu'un examen rigoureux soit fait de documents personnels dont les renseignements jouissant d'une exception doivent être prélevés par suppression, censure, retranchement ou autre méthode. Aux États-Unis, le F.B.I. a demandé de ne pas être assujéti à cette exigence relative aux prélèvements en déclarant «qu'un tel examen (ligne par ligne) demande beaucoup d'efforts et de dépenses et donne comparativement peu d'avantages au requérant». (Voir également plus haut notre étude de l'expérience américaine).

ARTICLE 28 DISPOSITION TRANSITOIRE

Aux termes de cet article, le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents pendant les deux ou les cinq années suivant l'entrée en vigueur de la loi dans le cas des documents datés respectivement de plus de deux ou de cinq années lors de cette entrée en vigueur. En dépit de cette apparente protection, nous sommes opposés à cette disposition dans la mesure où il faudrait divulguer des documents liés au maintien de l'ordre obtenus par la G.R.C. et autres ministères fédéraux avant l'entrée en vigueur d'une *Loi sur l'accès à l'information*.

Ces documents ont toujours été fournis à titre absolument confidentiel. Mais l'article 28 permettrait un changement *retroactif* des règles du jeu. A notre avis, il est discutable d'exposer aux risques de divulgations imprévues des personnes et institutions par ailleurs non assujetties à la loi fédérale et qui ont toujours collaboré avec le gouvernement fédéral au niveau de l'échange de données, en s'attendant que celles-ci restent confidentielles. A tout le moins, dans le cas de renseignements communs, aucune communication ne devrait être faite sans *consentement*.

EXAMEN GÉNÉRALITÉ

Selon nous, en raison de leur nature, les enquêtes effectuées par la police et les renseignements qu'elle détient devraient être exclus des processus administratifs, quasi judiciaire ou judiciaire. Les forces de l'ordre doivent souvent enquêter en secret et le personnel enquêteur doit être en mesure de garantir absolument le caractère confidentiel des renseignements que leur communiquent leurs informateurs réguliers ou de simples citoyens responsables. Tout comme il importe que la justice soit non seulement appliquée, mais qu'elle le soit aux yeux de tous, il ne suffit pas de fournir des garanties quant au caractère confidentiel des renseignements communiqués, encore faut-il prendre les moyens appropriés.

Il n'est pas nécessaire de remettre en cause l'honnêteté (et nos commentaires ne doivent pas être interprétés en ce sens) de ceux qui appliquent le processus. Simplement, si *l'application de la Loi* ne permet plus d'assurer le caractère confidentiel des renseignements communiqués, il peut en résulter des dommages irréparables qui risquent de compromettre l'application de la loi dans notre pays. En outre, mis à part toute question

have sufficient competence, experience, and knowledge in law enforcement matters to be able to adequately and properly assess the consequences of disclosing law enforcement information in particular cases. Insofar as law enforcement matters are concerned, review of non-disclosure decisions should be a matter of ministerial examination and resolution which provides, ultimately, for direct political accountability in a way that other methods of review do not.

At the very least, there should be an absolute exemption from independent review for intelligence information.

If, however, contrary to our submissions, some form of independent review is to be applied to law enforcement materials, we submit that such review should be based on an examination of *affidavits* supporting a non-disclosure decision and not on an examination of the documents themselves.

We have, however, a further reason for opposing independent review of non-disclosure decisions where law enforcement records are concerned. The essence of this objection is that review mechanisms would permit independent bodies to interfere with the autonomy and assert control over the management and discretion of law enforcement agencies, raising the risk that the latter's ability to carry out their mandate could be compromised and impaired. Such a result would benefit no one but criminals and organized crime in this country.

SECTION 37(1)(d) to (f) POWERS OF INFORMATION COMMISSIONER

This Section would permit the Information Commissioner, for the purpose of investigating any complaint, to enter any premises occupied by any government institution, to converse in private with any person in such premises and to examine or obtain copies or extracts of any record which might be deemed to be "relevant" to the investigation. No record may be withheld from the Information Commissioner on any grounds. We find these broad powers extremely repugnant and we strongly object to such being granted for the purpose of investigating complaints concerning non-disclosure and related matters. These powers are better suited to a police state, rather than a supposedly "democratic" country. Not even the police are given such Draconian powers in the investigation of serious substantiated crimes like murder, rape or armed robbery.

Not only are these powers sweeping, but they may be invoked without prior judicial review or approval of any kind. Searches and seizures may be made without benefit of warrant. We are unalterably opposed to the granting of such powers insofar as they would permit virtually unrestricted access to otherwise confidential, sensitive investigatory, intelligence and security information including, potentially, wiretap records and tapes. We submit that there must be some limits placed on the autonomy of the Information Commissioner and his staff. We submit that no public interest would be served in the disclosure of such records even within the context of a review process. In the event some or all of such powers are granted, contrary to our objections, we submit that the Information Commissioner's power must not be extended beyond

d'honnêteté, il y a lieu de se demander si les responsables du processus de révision possèdent la compétence, l'expérience et les connaissances suffisantes en matière d'application de la loi pour bien évaluer les conséquences de la communication de renseignements pertinents à l'application de la loi dans des cas précis. En ce qui a trait aux questions relatives à l'application de la loi, la révision de tout refus de communiquer des renseignements devrait relever du ministre; ce processus, à la différence des autres méthodes de révision, consacrerait la responsabilité politique directe de l'auteur de la décision.

A tout les renseignements ne devraient pas pouvoir faire l'objet d'une révision indépendante.

Si toutefois, contrairement à nos recommandations, la documentation pertinente à l'application de la loi devait faire l'objet d'une révision indépendante, nous proposons qu'une telle révision soit basée sur l'examen des *affidavits* à l'appui d'une décision de refus et non sur l'examen des documents eux-mêmes.

Nous avons cependant une autre raison de nous opposer à la révision indépendante des décisions de refus lorsque des documents utiles à l'application de la loi sont en cause. En effet, les mécanismes de révision permettraient à des organismes indépendants d'empiéter sur l'autonomie des représentants de la loi, de porter atteinte à leur liberté d'action et, partant, d'entraver, sinon de compromettre l'exécution de leurs fonctions. Une telle situation ne pourrait bénéficier qu'aux criminels et aux représentants du crime organisé.

ALINÉAS 37(1)d) à f) POUVOIRS DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION

Ces alinéas autorisent le Commissaire à l'information, pour l'instruction des plaintes, à pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, à s'entretenir en privé avec toute personne se trouvant dans ces locaux et à examiner ou à se faire remettre des copies ou des extraits de tout document jugé «utile» à l'enquête. Aucun document ne peut, pour *quelque motif que ce soit*, lui être refusé. Il nous apparaît inapproprié d'accorder au Commissaire à l'information des pouvoirs aussi étendus pour instruire des plaintes concernant un refus de communication et des questions pertinentes. De tels pouvoirs caractérisent davantage un État policier qu'une société dite «démocratique». La police elle-même ne possède pas de pouvoirs aussi draconiens pour enquêter sur des questions aussi graves que des meurtres, des viols ou des vols à main armée.

Ces pouvoirs sont non seulement étendus, ils peuvent également être exercés sans révision judiciaire ou autre forme d'approbation préalable. Le Commissaire pourrait effectuer des perquisitions et saisies sans mandat. Nous nous opposons fermement à ce que la Loi confère de tels pouvoirs au Commissaire qui pourrait à toutes fins utiles, obtenir sans restriction des renseignements confidentiels et des informations de caractère délicat ayant trait à la sécurité notamment des enregistrements d'écoute électronique et des bandes enregistrées. Il importe de limiter les pouvoirs du Commissaire à l'information et de son personnel. La communication de ces dossiers, même dans le cadre d'un processus de révision, ne servirait aucunement l'intérêt public. Si, contrairement à nos objections, la Loi devait conférer au Commissaire à l'informa-

that of recommending appropriate action. No summary power to order disclosure or other action must be granted.

SECTION 48 COURT PRECAUTIONS AGAINST DISCLOSURE

This Section requires the court to take every *reasonable* precaution to avoid disclosure of otherwise exemptable information in the event a court is granted review powers in relation to disputed documents. We submit that there should be an *absolute* prohibition against disclosure of such documents or the contents of such documents. The adjective "reasonable" is too vague a basis on which to attempt to ensure the protection of these records. The possibility of inadvertent or accidental disclosure occurring during any review process cannot and should not be entertained.

SECTION 51 COURT ORDER—ABSENCE OF "REASONABLE GROUNDS"

This Section would require, *inter-alia*, the Federal Court to order the head of an institution to disclose a disputed record for which protection was claimed pursuant to Section 16(1)(c) of the law enforcement exemption on the basis that it was "information the disclosure of which would be *injurious* to law enforcement, the conduct of lawful investigations, or the security of equal institutions", if it finds that the institution head did not have reasonable grounds to refuse to disclose the record. We object to this provision insofar as it would put one type of law enforcement data in greater jeopardy in terms of release than other kinds of such information. We have no objection to a "reasonableness" standard, but we insist that that determination should be left to the discretion of the investigative body and/or the head of the institution concerned and their determination should be conclusive of the matter. Furthermore, the discretion of the court should not be fettered in such a way that would *force* it to order disclosure where lack of "reasonable grounds" might be found. If the court is to be granted a summary power to order disclosure, it should be a discretionary and not a mandatory one.

We favour a "class" exemption and protection for law enforcement information and, as such, we submit that once it is determined by a court that the material is circumscribed by the exemption, the *reasonableness* of the decision to not release the material should not be reviewable or grounds for overturning that non-disclosure decision.

"Reasonableness" is too subjective and vague a concept and, if included in Section 51, would simply establish the basis for unnecessary and/or frivolous litigation. Once again, in matters of this nature, we submit that any bias in disclosure decisions must be on the side of caution.

tion la totalité ou une partie de ces pouvoirs, nous recommandons qu'il ne soit autorisé qu'à recommander les mesures appropriées, sans pouvoir *ordonner* la divulgation de renseignements ou l'adoption d'autres mesures.

ARTICLE 48 PRÉCAUTION À PRENDRE CONTRE LA DIVULGATION

Aux termes de cet article, la Cour doit prendre toutes les précautions *possibles* pour éviter la divulgation de renseignements faisant l'objet d'une exemption lorsqu'elle a le pouvoir de réviser des refus de communiquer des documents. Nous recommandons qu'il soit *absolument* interdit de communiquer de tels documents ou les renseignements qu'ils contiennent. Le terme «possibles» est trop vague pour permettre de garantir le caractère confidentiel de ces documents. Il faut éviter toute possibilité de divulgation involontaire ou accidentelle pendant une révision.

ARTICLE 51 ORDONNANCE DE LA COUR—ABSENCE DE «MOTIFS VALABLES»

En vertu de cet article, la Cour fédérale devrait, *entre autres*, ordonner aux responsables d'une institution de diffuser un document dont la communication a été refusée aux termes de l'alinéa 16(1)c) tiré du bill parce que la divulgation des renseignements qu'il contient aurait *nui* aux activités destinées à faire respecter les lois, au déroulement des enquêtes licites ou à la sécurité des établissements pénitentiaires, si la Cour conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs valables. Nous nous opposons à cette disposition dans la mesure où la divulgation d'un type de renseignements concernant l'application de la loi comporterait plus de risques que la divulgation d'autres types de renseignements. Nous ne nous opposons pas aux «motifs valables», mais nous demandons que ces motifs soient établis à la discrétion des enquêteurs ou du responsable de l'institution visée et que ces motifs soient probants. En outre, le pouvoir discrétionnaire de la Cour ne doit pas être de nature à la *Forcer* à ordonner la communication si elle conclut à l'absence de «motifs valables». Si la Cour doit posséder un pouvoir d'ordonner la divulgation sommaire, ce pouvoir devrait être de nature discrétionnaire et non pas exécutoire.

Nous recommandons que soient créées des catégories d'exemptions et de protection des renseignements pertinents à l'application de la loi; à cette fin, nous proposons que lorsque la Cour a décidé que la documentation demandée fait l'objet d'une exemption, les *motifs* du refus de communication ne puissent faire l'objet d'une révision ou justifier le renversement d'une décision de refus.

L'expression «motifs valables» est trop subjective et trop vague pour être inclus dans l'article 51 et ne ferait que donner lieu à des litiges superflus ou frivoles. Encore une fois, pour les questions de ce genre, toute disposition de la loi régissant les décisions de divulgation doit être marquée au coin de la prudence.

(B) THE PRIVACY ACT GENERAL COMMENTS

We endorse the principle reflected in the proposed *Privacy Act* that personal information which comes to be supplied, voluntarily or otherwise, to Federal Government Departments, should be protected from unwarranted disclosure and/or uses. After all, members of this Association are themselves individuals who supply personal information to Federal Government agencies. Thus, they stand on the same ground as any other Canadian.

That notwithstanding, however, we submit that insofar as the interests of law enforcement and justice administration are concerned, privacy interests must be subordinate. No privacy law should be enacted whose general effect would, directly or indirectly, contribute to the impairment of law enforcement operations, either by rendering it more difficult for the authorities to gather personal information essential to investigations or by making it easier for members of the public to gain access to personal information collected by law enforcement personnel in fulfillment of their mandate.

It is, we submit, not a question of making things "easier" for the police—we are *not* seeking an expansion of power in this area. On the contrary, we fear a too liberal *Privacy Act* may in fact simply make it "easier" for criminals to operate and frustrate law enforcement's efforts to monitor their behaviour.

We contend that the truly innocent and law abiding have absolutely nothing to fear from law enforcement access to personal data. Those who may be contemplating criminal activity, however, or those already involved in crime, would welcome the creation of as many protective barriers as possible, between themselves and the authorities. In keeping with the above perspective, we shall now comment upon specific provisions of the proposed *Privacy Act* which cause us concern.

SECTION 3 PERSONAL INFORMATION—PERSONAL OPINIONS OR VIEWS

This Section provides a broad definition of the concept, "personal information" *Inter alia*, personal information means, "the personal opinions or views of the individual except where they are about another individual", and "the views or opinions of another individual about the individual", but does *not* include, "the personal opinions or views of the individual given in the course of employment". We are very concerned that it would be possible, pursuant to the above definition, to restrict or impair the ability of law enforcement personnel to freely and openly discuss cases and exchange opinions and views about persons, circumstances and investigative tactics during the course of employment.

Police and other authorities must feel absolutely protected in their ability to speculate widely and candidly when attempting to discover solutions to crime. To the extent that such speculations, views or opinions about identifiable individuals would not be protected under the current definition, we submit there must be a change in language to accomplish such purpose.

(B) LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Nous entérinons le principe contenu dans le projet de *loi sur la protection des renseignements personnels*, en vertu duquel les renseignements personnels fournis, volontairement ou autrement, aux ministères fédéraux doivent être protégés contre toute divulgation ou utilisation indue. Après tout, les membres de l'Association sont eux-mêmes appelés à communiquer des renseignements d'ordre personnel aux organismes du gouvernement fédéral. À ce titre, ils sont dans la même situation que tous les autres Canadiens.

Néanmoins, nous recommandons de subordonner les intérêts des particuliers aux intérêts de l'application de la loi et de l'administration de la justice. Aucune loi sur la protection des renseignements personnels ne doit, directement ou indirectement, faire obstacle aux activités relatives à l'application de la loi, en restreignant l'obtention de renseignements personnels nécessaires à des enquêtes ou en faisant en sorte que les citoyens aient plus facilement accès aux renseignements personnels obtenus par les forces de l'ordre dans l'exercice de leurs fonctions.

Il ne s'agit pas de «faciliter» la tâche des policiers; nous ne proposons *pas* d'accroître leurs pouvoirs. Nous craignons, au contraire, qu'une *loi* trop tolérante ne permette à des criminels d'agir plus librement et ne fasse obstacle à la lutte que mènent les forces de l'ordre contre le crime.

Les citoyens honnêtes n'ont rien à craindre de la divulgation de renseignements personnels à des fins d'application de la loi. Ceux qui ont des desseins criminels, cependant, ou les personnes qui sont déjà engagées dans le crime, se réjouiraient de la création d'obstacles aussi nombreux que possible entre eux et les autorités. Compte tenu de ce qui précède, nous commenterons certaines dispositions du projet de *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui nous préoccupent.

ARTICLE 3 RENSEIGNEMENTS PERSONNELS—IDÉES OU OPINIONS PERSONNELLES

La loi donne une définition large de «renseignements personnels» qui désignent, entre autres «les idées ou opinions d'un individu, sauf lorsqu'elles concernent autrui» et «les idées ou opinions d'autrui sur lui», mais ne comprennent pas «les idées ou opinions personnelles de l'individu fournies en cours d'emploi». Nous craignons beaucoup qu'une telle définition ne limite ou n'entrave la possibilité des représentants de la loi de discuter librement et ouvertement de cas ou d'échanger des idées ou des opinions au sujet de personnes, de circonstances et de tactiques d'enquête au cours d'un emploi.

La police et les autorités en général doivent être tout à fait libres d'émettre des hypothèses dans leur quête de solutions au crime. Dans la mesure où les hypothèses, les idées et les opinions qu'ils émettent au sujet de personnes identifiables ne seraient pas protégées aux termes de la définition actuelle de la loi, il y aurait lieu de modifier celle-ci en conséquence.

In addition, however, we submit that to the extent law enforcement speculation, views or opinions concern *not* identifiable persons, but rather tactics, procedures, plans, techniques, circumstances or any other aspect of case development or investigation, such matters must also be granted absolute protection to the extent that the present definition of "personal information" would compromise such material.

SECTION 4 COLLECTION OF PERSONAL INFORMATION

This Section provides that "no personal information shall be collected by a government institution unless it relates directly to an operating program or activity of the institution". We are very concerned that this Section, combined with the power granted to the Privacy Commissioner to examine complaints in relation to the collection of personal data pursuant to Section 30(1)(g), as well as the Commissioner's power to review information contained in "exempt banks" pursuant to Section 37, would be capable of an interpretation that would interfere with and impair the ability of police forces to collect, analyze, disseminate and protect investigatory and intelligence data. Insofar as such an interpretation would be possible, we are vehemently opposed to this Section. Although subsection 3 of Section 5 indicates that certain collection requirements (i.e. collection *directly* from the individual who must be informed of the *purpose* for which the information is being collected) do not apply where they would, *inter alia*, "defeat the purpose or prejudice the use for which information is collected", we yet remain concerned that Sections 4, 30(1)(g) and 37 could be construed so as to disrupt and impair essential data collection by law enforcement authorities.

SECTION 8(2)(a) DISCLOSURE FOR A "CONSISTENT USE"

This Section provides that personal information under the control of a government institution may be disclosed, "for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use *consistent* with that purpose". We are utterly opposed to such a narrow "consistent use" test insofar as it would impair the ability of law enforcement personnel to obtain essential personal data from Federal government institutions. Such a test is too constrictive, narrow, subjective and vague and would severely impair data exchange between all "investigatory bodies" whether or not they existed on the Federal or some other jurisdictional level.

The right of the individual to control the use which is made of his or her personal information, and the right of the head of a federal institution to not disclose such information, should not be so broadly defined as to defeat the wider legitimate *societal* interest in effective law enforcement. We appreciate the logic behind the attempt to force disclosure rights into narrow, consistent categories, but, with respect, the distinctions such structuring generate seem to us to be so neat puerile as to suggest that in the zealous pursuit of the principle of

En outre, dans la mesure où les hypothèses, les idées ou les opinions formulées à des fins d'application de la loi ne concernent pas des personnes identifiables, mais des tactiques, des méthodes, des plans, des techniques, des circonstances ou tout autre aspect d'une affaire ou d'une enquête, ces éléments doivent être protégés de façon à éviter que la définition actuelle de «renseignements personnels» ne puisse y faire obstacle.

ARTICLE 4 COLLECTE DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Aux termes de cet article, «les seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités». Il nous semble que le contenu de cet article, combiné au pouvoir du Commissaire à la protection de la vie privée d'examiner les plaintes reliées à la collecte de renseignements personnels conformément à l'alinéa 31(1)g), et à son pouvoir d'examiner, aux termes de l'article 37, les renseignements contenus dans les «fichiers inconsultables» pourraient être interprétés de manière à entraver et compromettre la capacité des forces policières de recueillir, d'analyser, de diffuser et de protéger des renseignements nécessaires à une enquête. Tant qu'une telle interprétation demeure possible, nous nous opposons fermement au libellé de l'article. Bien que le paragraphe 5(3) stipule que certaines conditions de collecte (par exemple recueillir les renseignements personnels *directement* auprès de l'individu qui doit être informé des *fins* auxquelles ils sont destinés) ne s'appliquent pas lorsque, *entre autres*, leur observation risquerait «de contrarier les fins ou de compromettre l'usage auquel les renseignements sont destinés», nous craignons que l'article 4, l'alinéa 30(1)g) et l'article 37 puissent être interprétés de façon à entraver ou empêcher la collecte de renseignements essentiels aux autorités responsables de l'application de la loi.

ALINÉA 8(2)a) COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS POUR USAGE COMPATIBLE AVEC LES FINS AUXQUELLES ILS ONT ÉTÉ RECUEILLIS

Aux termes de cet article, les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale peuvent être communiqués «aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins». Nous nous opposons tout à fait au caractère restrictif de cette condition de comptabilité dans la mesure où elle risque d'empêcher les représentants de la loi d'obtenir d'institutions fédérales des renseignements personnels nécessaires. Cette condition est trop restrictive, subjective et vague et nuirait considérablement à l'échange de renseignements entre tous les «organismes d'enquête» de juridiction fédérale ou autres.

Le droit d'un individu de décider de l'usage qui peut être fait de renseignements personnels le concernant et le droit du responsable d'une institution fédérale de ne pas les communiquer ne doivent pas être définis de façon suffisamment vague pour faire obstacle à l'application de la loi qui doit servir les intérêts de toute la société. Nous apprécions la logique inhérente à la volonté d'encadrer les droits de divulgation dans des catégories étroites et cohérentes mais, sauf notre respect, ces distinctions nous apparaissent tellement évidentes et simplistes

privacy protection, the ability to differentiate among and assign proper weight and importance to other issues has become dangerously impaired. We submit that law enforcement access to personal information contained in Federal government information banks should be as free from restrictions as possible—and, particularly, should not be subject to restrictions of this sort—where such access is clearly being sought for the purpose of carrying out investigations or enforcing any law of Canada or a province.

The discretion of a government official, especially those essentially *disinterested* in law enforcement matters, should not be allowed to interfere with the fulfillment of the law enforcement mandate. Accordingly we submit that the concept of “consistent use”, insofar as it would restrict law enforcement access to personal data, should be abandoned to avoid interpretive confusion. In the alternative, access by law enforcement agencies to personal data held by Federal government institutions should be *deemed* to be a consistent use for the purpose of disclosure pursuant to provisions of Section 8 of the *Privacy Act*.

SECTION 8(2)(d) DISCLOSURE TO THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA

This provision would permit the disclosure of personal information “to the Attorney General of Canada for use in legal proceedings involving the Crown in right of Canada or the Government of Canada.”. As it stands, however, we think this Section is inadequate. Since by far the majority of person in Canada are policed by provincial, regional and municipal law enforcement agencies who take direction from their respective Solicitors and Attorneys General, we submit that at the very least, this Section should be amended to permit the provincial Attorneys General access to personal information, should it be necessary for the carrying out of their own inquiries.

Denial of access might result in an inability to properly administer justice and enforce law in the provinces. We recognize that such a right of access might, in some cases, conflict with the interests of the Attorney General of Canada. In anticipation of such occurring, however, the right of provincial Attorneys General to access personal data, could be made *subject to* the fact or possibility of such conflicts arising.

SECTION 8(2)(e) DISCLOSURE TO AN INVESTIGATIVE BODY

This Section provides that personal data may be disclosed

“to an investigative body specified in the Regulations, on the written request of the body for the purpose of enforcing any law of Canada or a province, or carrying out a lawful investigation, if the request specifies the purpose and describes the information to be disclosed”.

We have several serious objections to this Section, however. First, we reject completely the requirement that requests by

qu’il semble que le souci de protéger la vie privée menace dangereusement l’aptitude à reconnaître l’importance réelle des autres questions. Nous croyons que l’accès aux renseignements personnels contenus dans les banques de données du gouvernement fédéral, s’il doit permettre d’appliquer la loi, devrait être assujéti au moins de restrictions possible et, notamment, ne pas être visé par des restrictions de ce genre, lorsqu’il y va clairement de la tenue d’enquêtes ou de l’exécution d’une loi fédérale ou provinciale.

Les pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires du gouvernement et plus spécialement de ceux qui *n’intéressent pas* de près les questions d’application de la loi, ne doivent pas entraver le mandat des services policiers. Afin d’éviter des problèmes d’interprétation, nous suggérons que soit abandonnée la notion d’«usages compatibles», dans la mesure où elle limiterait l’accès à des renseignements personnels devant permettre de faire respecter l’ordre. Par contre, l’accès des organismes chargés de l’exécution des lois aux renseignements personnels détenus par les institutions du gouvernement fédéral devrait être *jugé* comme un *usage compatible* aux termes des dispositions de l’article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

ALINÉA 8(2)d) COMMUNICATION AU PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Cette disposition permettrait la communication de renseignements personnels «au procureur général du Canada pour usage dans des poursuites judiciaires intéressant la Couronne du chef du Canada et le gouvernement fédéral». Nous croyons toutefois que cet alinéa est incomplet. Puisque la majeure partie des résidents du Canada ont affaire à des services policiers provinciaux, régionaux et municipaux qui travaillent sous les ordres de leur solliciteur et procureur général respectifs, nous proposons que cet alinéa soit modifié pour permettre au moins aux procureurs généraux des provinces l’accès aux renseignements personnels qu’ils doivent obtenir pour la conduite de leurs propres enquêtes.

Le nonaccès pourrait nuire à l’administration de la justice et à l’exécution des lois dans les provinces. Nous reconnaissons qu’un tel droit d’accès pourrait, dans certains cas, entrer en conflit avec les intérêts du procureur général du Canada. C’est pourquoi nous proposons que les procureurs généraux des provinces aient l’accès aux renseignements personnels, dans la mesure où il n’y aurait aucun risque de conflit.

ALINÉA 8(2)e) COMMUNICATION À UN ORGANISME D’ENQUÊTE

Cet alinéa prévoit la communication de renseignements personnels

«à un organisme d’enquête déterminé par règlement et qui en fait la demande par écrit, en vue de faire respecter des lois fédérales ou provinciales ou pour la tenue d’enquêtes licites, pourvu que la demande précise les fins auxquelles les renseignements sont destinés et la nature des renseignements demandés».

Nous tenons à faire plusieurs réserves sérieuses sur cet alinéa. Premièrement, nous sommes tout à fait contre la

investigative bodies for personal information must be "written". In our view, such a requirement is totally unnecessary.

We feel sufficient flexibility must be incorporated in the Act to permit other forms of request, i.e., personal or by telephone, especially in emergent situations. While written requests may become the administrative norm, the statute must provide the opportunity for the alteration of such practice where circumstances warrant a less cumbersome form of access request.

Clause (2)(1) of Section 8(2) may already anticipate such a need. We trust that was, in part, the reason for its inclusion. Nevertheless, because it is elsewhere specified that general disclosure requests must be in writing anyway, it not only seems unnecessary, but needlessly—and imprudently—restrictive to also demand that *all* law enforcement requests be in writing as well.

Our second concern relates to the restriction that disclosure may be to "an investigative body specified in the Regulations". While it may be that clause (f) of Section 8(2) was included to permit disclosure to *non-federal* law enforcement agencies, we contend that it is *not* clear that provincial, regional and municipal "investigative bodies" will have access rights to federally held data. Insofar as this is the case, we submit that either Clause (e) or (f) must be amended to make it clear, by designation or otherwise, that such non-federal agencies will be able to obtain personal information from the Federal government.

Our third objection to clause (e) relates to the requirement that the access request must specify the purpose and describe the information to be disclosed. While we understand the reasons for including such conditions, we are vehemently opposed to the imposition of them in each and every case. It is not difficult to think of some very good reasons why such information should not be revealed in certain circumstances. These requirements could very easily indicate to the subject of the inquiry—and to the institutional official as well—both the fact and nature of an inquiry, and thereby frustrate an ongoing investigation. Requests by law enforcement officials should be assumed or deemed to be legitimate and not treated as suspect from the outset.

Finally, as we indicated in our discussion of Section 16 of the *Access to Information Act*, we reject totally the inclusion of the concept of "lawfulness" in this provision. Obviously, we do this not because we encourage or condone illegal behaviour by law enforcement personnel, but rather because such a concept is inappropriate as a basis for a disclosure decision by an institutional official. As stated, "lawfulness" is a difficult and technical concept best left to the courts for determination. It would be unwise to permit prejudgment by outsiders to interfere with legitimate investigations.

SECTION 8(2)(f) ACCESS PURSUANT TO AGREEMENT OR ARRANGEMENT

This Section *appears* to have been included to facilitate access by, *inter alia*, *non-federal* law enforcement agencies, to federally held personal information pursuant to "an agreement

disposition voulant que les demandes soient présentées «par écrit». A notre avis, une telle exigence est tout à fait inutile.

Nous croyons que la loi devrait être assez souple pour autoriser, par exemple, les demandes personnelles ou téléphoniques, surtout en cas d'urgence. Bien que les demandes écrites puissent devenir la norme administrative, la loi devrait prévoir la possibilité de recourir à un autre moyen lorsque les circonstances l'exigent.

Le paragraphe 8(2) permettrait peut-être de satisfaire à un tel besoin. Nous croyons d'ailleurs que c'est en partie la raison pour laquelle il a été inclus. Néanmoins, parce qu'il est précisé ailleurs que les demandes de communication de nature générale doivent être présentées par écrit, il nous semble tout à fait inutile et restrictif de demander également que *toutes* les demandes liées à l'application des lois soient présentées par écrit.

Deuxièmement, nous nous inquiétons de ce qu'il ne puisse y avoir communication qu'à «un organisme d'enquête déterminé par règlement». Bien que l'alinéa 8(2)(f) ait pu avoir pour objet de permettre la communication à des organismes *non fédéraux* chargés de l'application des lois, nous croyons qu'il *n'est pas* clair que les «organismes d'enquête» provinciaux, régionaux et municipaux auront accès aux renseignements détenus par le gouvernement fédéral. Nous recommandons donc que l'alinéa *e*) ou *f*) soit modifié de façon à préciser que ces organismes *non fédéraux* pourront obtenir des renseignements personnels du gouvernement fédéral.

Troisièmement, nous nous élevons contre le fait que l'alinéa *e*) exige qu'il soit précisé dans la demande de communication les fins auxquelles les renseignements sont destinés, ainsi que leur nature. Bien que nous comprenions bien les raisons d'une telle disposition, nous sommes tout à fait contre le fait qu'elle doive s'appliquer dans tous les cas. Il n'est pas difficile d'imaginer quelques très bonnes raisons pour lesquelles de tels renseignements ne devraient pas dans certains cas être divulgués. Ainsi, il faudrait peut-être indiquer très clairement, entre autres aux fonctionnaires de l'institution, la nature de l'enquête, ce qui de ce fait en entraverait le cours. Les demandes présentées par des agents chargés de l'application des lois devraient a priori être considérées comme légitimes et non pas comme suspectes.

Enfin, comme nous l'avons indiqués dans la partie traitant de l'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information*, nous nous opposons entièrement à l'inclusion des termes «enquêtes licites» dans cette disposition. Ce n'est pas que nous encourageons ou pardonnons les écarts de conduite des agents chargés de faire respecter les lois, mais nous ne croyons pas que c'est sur une telle notion que devrait s'appuyer la décision du responsable d'une institution. Comme nous l'avons mentionné, ce sont les tribunaux qui sont les mieux placés pour définir cette notion complexe. Il ne serait pas sage de permettre à des étrangers d'entraver par leur seul jugement, les enquêtes licites.

ALINÉA 8(2)f) COMMUNICATION AUX TERMES D'ACCORDS OU D'ENTENTES

Cet alinéa *semble* avoir été prévu pour faciliter l'accès, «entre autres, des organismes *non fédéraux* chargés de faire respecter les lois, aux renseignements personnels détenus par le

or arrangement". We have, however, several objections to this provision as it is currently drafted. First, we reject the notion that there must be "an agreement or arrangement" between the federal and provincial government or their institutions before an exchange of data can take place. Our position on this issue is similar to that concerning information that is shared "in confidence" with the Federal government pursuant to Section 13 of the *Access to Information Act*, (see our previous discussion on this provision) and Section 19 of the *Privacy Act*.

Formal agreements or contracts should not be necessary, as a matter of course, to establish "confidentiality", or, in this case, to provide a basis for access to federally held personal data. This is not to say that the possibility of making formal agreements or arrangements should be precluded by the Act—such contracts may indeed be desirable in certain cases. To place non-federal police forces in the position of being possibly dependent on the reaching of an agreement between jurisdictions within Canada, however, seems to us to be both unwise and unnecessary.

Crime is, or should be, a concern of all Canadians whether they be "feds" or "provincials". We see no need to formalize data sharing in this way. Accredited provincial, regional and municipal police agencies should be permitted to request personal data on the basis of their status alone, without the necessity of a formal contract existing as a condition precedent to access.

The second objection we have to Clause (f) of Section 8(2) relates to what *may* be merely an oversight in draftmanship. While *municipal* and *regional* governments and their institutions are permitted to take advantage of the protections afforded by both of the proposed Acts in relation to information "obtained in confidence" from them by the Federal government and its institutions, they are *not* included within the description of those classes of governments, organizations and institutions to whom personal information may be disclosed, even on the basis of "an agreement or arrangement". We see no good reason for this exclusion. Without the addition of "regional and municipal governments and their institutions" to this provision, a narrow interpretation of the phrase, "provincial institution" might deny regional or municipal police forces access to federally held personal data.

Finally, as indicated in our discussion concerning Clause (e) of Section 8(2), it is unclear whether Clause (f) in fact contemplates and circumscribes access requests by non-federal investigative bodies. If it was, in fact, included for this purpose, we feel that this must be plainly and specifically stated to avoid any confusion on the matter.

SECTION 8(2)(g) DISCLOSURE TO A MEMBER OF PARLIAMENT

This Section permits the Federal government to disclose personal information to "a member of Parliament for the purpose of assisting the individual to whom the information relates in resolving a problem". Insofar as this Section would result in the disclosure of otherwise confidential investigatory

gouvernement fédéral «aux termes d'accords ou d'ententes». Nous avons toutefois plusieurs objections à émettre relativement à la formulation actuelle de cette disposition. Premièrement, nous nous opposons à ce que des «accords ou ententes» doivent intervenir entre les gouvernements fédéral et provinciaux ou leurs institutions pour qu'il puisse y avoir échange de données. Notre position à cet égard est à peu près la même que celle que nous avons adoptée au sujet des renseignements «confidentiels» partagés avec le gouvernement fédéral aux termes de l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* (voir le chapitre traitant de cet article) et de l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Des accords ou des contrats officiels ne devraient pas automatiquement être nécessaires pour établir la «confidentialité» des renseignements ou, dans le cas qui nous intéresse, pour assurer l'accès aux données personnelles détenues par le gouvernement fédéral. Nous n'irions pas jusqu'à dire que la loi ne devrait pas prévoir d'accords ou d'ententes officiels, car de tels contrats peuvent en fait être souhaitables dans certains cas. Toutefois, il nous semble tout à fait insensé et inutile que les forces policières non fédérales doivent attendre qu'un accord soit intervenu entre diverses compétences canadiennes.

Le crime inquiète ou devrait inquiéter tous les Canadiens, que ce soit à l'échelle fédérale ou provinciale. Nous ne voyons pas la nécessité d'ainsi officialiser le partage des données. Les forces de police provinciales, régionales et municipales accréditées devraient pouvoir demander des données personnelles en raison tout simplement de leur statut, sans qu'il ne soit besoin de conclure un contrat officiel pour leur en assurer l'accès.

La deuxième objection que nous avons relativement à l'alinéa 8(2)f se rapporte à ce qui ne *pourrait* être qu'une erreur de rédaction. Bien que les autorités *municipales* et *régionales* et leurs institutions puissent bénéficier de la protection offerte par les deux projets de loi relativement aux renseignements qu'on obtient d'elles, «à titre confidentiel», le gouvernement fédéral et ses institutions, elles *ne sont pas* du nombre des gouvernements, organisations et institutions à qui des renseignements personnels peuvent être communiqués, même aux termes «d'accords ou d'ententes». Nous ne comprenons pas cette exclusion. S'il n'y a pas ajout à cette disposition des termes «autorités régionales et municipales et leurs institutions» une interprétation limitée des termes «institutions provinciales» pourrait refuser aux forces de police régionales et municipales l'accès aux renseignements personnels détenus par le gouvernement fédéral.

Enfin, comme nous l'avons mentionné lorsque nous avons étudié l'alinéa 8(2)e, il n'est pas clair que l'alinéa f) porte sur les demandes de communication présentées par les organismes d'enquête non fédéraux. Si la disposition a, en fait, été prévue à cette fin, nous croyons qu'elle devrait le mentionner simplement et spécifiquement de façon à éviter toute confusion.

ALINÉA 8(2)g) COMMUNICATION À UN PARLEMENTAIRE

Cet alinéa permet au gouvernement fédéral de communiquer des renseignements personnels «à un parlementaire en vue d'aider l'individu concerné par les renseignements à résoudre un problème». Dans la mesure où cet alinéa entraînerait la communication à des députés fédéraux de renseignements

and intelligence information to federal members of Parliament, we are categorically opposed to its inclusion, especially where the information originated from a non-federal source. Law enforcement agencies must have the right to preserve the confidentiality of their information.

While it may be unpleasant to suggest, individuals and groups may attempt to use a politician for their own selfish ends by trading on a particular friendship or obligation. Equally, politicians may be tempted to use information to which they may be permitted access for partisan political or personal motives. These risks must be acknowledged and guarded against.

SECTION 8(2)(h) DISCLOSURE FOR INTERNAL AUDIT PURPOSES

This provision would permit the federal government to disclose otherwise protected personal information to officers or employees of an institution for internal audit purposes, to the Comptroller General or to any other person or body specified in the Regulations, for audit purposes. Insofar as this provision would permit persons outside of law enforcement to inspect, review and/or reports on otherwise confidential law enforcement information we strenuously object to its inclusion, especially such information as may be shared by non-federal agencies. *Consent* must be the operative condition in the case of shared data. There must be no access by persons outside of the law enforcement to investigatory and intelligence information.

We have similar objections to Clause (i) (Archival purposes) and (j) (research or statistical purposes). The ability of law enforcement agencies to protect their information must not be compromised by the operation of these Sections.

SECTION 8(2)(1) DISCLOSURE IN THE PUBLIC INTEREST

This Section would permit the disclosure of otherwise protected personal data in the public interest or where disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates. While we recognize the need for such a general provision, we submit that insofar as such disclosures as may occur would have to be reported to the Privacy Commissioner "forthwith", pursuant to Section 8(4), law enforcement must be excluded from its application. We can see little justification, apart from a pedantic academic requirement, for a Privacy Commissioner to be notified of disclosures for law enforcement purposes. Furthermore, it would be absolutely ridiculous if the possibility existed that such disclosures would then be brought to the attention of the subject in question.

SECTION 8(3) RETENTION OF SECTION 8(2)(e) REQUESTS

This Section would require the head of a government institution to retain a copy of every request received pursuant to

confidentiels en matière d'enquête, et de renseignements secrets, nous nous opposons catégoriquement à son inclusion, surtout si les renseignements proviennent d'une source non fédérale. Les organismes chargés de l'exécution des lois doivent avoir le droit de préserver le caractère confidentiel de leurs renseignements.

Bien qu'il soit pénible de le dire, des particuliers et des groupes pourraient tenter d'utiliser un homme politique à leurs seules fins personnelles en échange d'une amitié ou d'un service. De même, les hommes politiques pourraient être tentés d'utiliser les renseignements auxquels ils pourraient avoir accès pour des raisons politiques ou personnelles. Il importe de reconnaître ces risques et de s'en protéger.

ALINÉA 8(2)h) COMMUNICATION POUR VÉRIFICATION INTERNE

Cette disposition permettrait au gouvernement fédéral de communiquer pour vérification interne au personnel d'une institution fédérale ou pour vérification comptable au bureau du contrôleur général ou à toute personne ou tout organisme déterminé par règlement, des renseignements personnels qui seraient autrement protégés. Nous nous opposons à l'inclusion de cette disposition dans la mesure où elle permettrait à des personnes ne faisant pas partie des forces de l'ordre d'examiner, d'étudier ou de rendre compte des renseignements confidentiels liés à l'application de la loi, surtout si de tels renseignements sont partagés avec des organismes non fédéraux. Le *consentement* des intéressés est essentiel lorsqu'il s'agit de données communes. Les personnes ne faisant pas partie des forces de l'ordre ne doivent pas avoir accès aux renseignements secrets et concernant les enquêtes.

Nous faisons des réserves semblables sur les alinéas i) (communication les archives publiques) et j) (communication pour des travaux de recherche ou de statistique). La mise en application de ces deux alinéas ne doit pas compromettre la capacité des forces de l'ordre de protéger leurs renseignements.

ALINÉA 8(2)1) COMMUNICATION DANS L'INTÉRÊT PUBLIC

Cet alinéa permettrait la communication de renseignements personnels confidentiels si des raisons d'intérêt public le justifiaient et si l'individu concerné en tirait un avantage certain. Bien que nous reconnaissons la nécessité d'une telle disposition générale, nous croyons que dans la mesure où il doit être donné avis de telles divulgations au Commissaire à la protection de la vie privée immédiatement après la communication, aux termes du paragraphe 8(4), elle ne devrait pas s'appliquer au maintien de l'ordre. Nous ne voyons pas pourquoi, si ce n'est par pure pédanterie administrative, le Commissaire à la protection de la vie privée devrait être avisé de la communication de renseignements en vue de l'application de la loi. En outre, il faudrait s'assurer que de telles divulgations ne sont pas portées à la connaissance de l'intéressé.

PARAGRAPHE 8(3) COPIE DES DEMANDES FAITES EN VERTU DE L'ALINÉA 8(2)e)

Ce paragraphe obligerait le responsable d'une institution fédérale à conserver une copie des demandes formulées par un

Clause (e) of Section 8(2) made by an investigative body. It is unclear, however, where the copies of such requests would be filed. Insofar as this Section would result in a record of such requests being disclosed to the subject in question (i.e. by placing them in a file accessible to him), then we must strenuously object to this provision. It should be obvious that whether or not information were disclosed, the mere fact that it was requested, if the fact of such request were known to a subject under investigation, might seriously impair or frustrate the continuation of such investigation. Accordingly we submit that this provision must be amended to make it clear that the copy of the request made pursuant to Section 8(2)(e) must be kept separate from, and not deposited in, any file accessible to the subject about whom the request was made.

SECTION 9(1) RETENTION OF RECORD OF DISCLOSURES

This provision would require the head of a government institution to attach a record of any use or disclosure of personal information not described in the index of personal information banks, to the subject's data file. We object to this provision on the same grounds as those discussed in relation to Section (3), above.

SECTION 11 PERSONAL INFORMATION BANK INDEX

Section 11 of the *Privacy Act* requires the "designated minister" to publish at least once a year an *index* of all personal information banks, setting forth, *inter alia*, a description of the bank, a description of the class of individuals to whom personal information in the bank relates, a statement of the purposes for which personal information in the bank was obtained or compiled and a statement of the uses consistent with such purposes for which the information is used or disclosed.

Insofar as this provision would require the disclosure of information harmful to law enforcement interests, provide the basis of frivolous requests, or lead to a loss of control over data management especially in the area of exempt banks, we are opposed to it. Since by far the major portion of information related to law enforcement would be subject to exemption protection, we submit that little purpose would be served, while a considerable administrative burden may be imposed, in compiling an index of all personal information banks in the area of law enforcement, particularly where exempt banks are concerned.

In the event the government is determined that there must be an index, we are adamant that such index must not contain any information otherwise subject to protection. Furthermore we would be firmly opposed to any attempt to apply this Section to data banks that are not truly under federal control such as those comprising the Canadian Police Information Centre (C.P.I.C.) or the Automated Criminal Intelligence System (A.C.I.S.). We maintain that these computer based information indices, containing as they do law enforcement information shared by all levels of policing in Canada, are not

organisme d'enquête en vertu de l'alinéa 8(2)e). Rien n'indique toutefois où ces copies seraient rangées. Nous devons nous élever contre cette disposition dans la mesure où la copie de telles demandes pourrait être divulguée à l'intéressé (par exemple, si elle était intéressée dans un dossier auquel il a accès). Il est donc évident que, renseignements communiqués ou non, le fait de la demande ne peut être révélé à la personne faisant l'objet d'une enquête sans risquer de déranger sérieusement le cours de cette dernière. Nous proposons donc que cette clause soit remaniée et que la demande faite conformément à l'alinéa 8(2)e, ne soit pas versée au dossier auquel la personne visée peut avoir accès.

PARAGRAPHE 9(1)

Aux termes de cette disposition, le responsable d'une institution fédérale serait tenu de verser au dossier d'un particulier le relevé des fins auxquelles ont été utilisés les renseignements, ou toute communication de renseignements personnels, lorsque le répertoire des fichiers n'en fait pas mention. Nous sommes en désaccord avec cette disposition pour les mêmes raisons déjà exposées ci-dessus à propos de l'article 3.

ARTICLE 11 PUBLICATION DU RÉPERTOIRE

L'article 11 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exige que «le ministre désigné» publie au moins une fois par an un *répertoire*, de tous les fichiers de renseignements personnels, *entre autres*, pour chaque fichier une description de ce dernier et, du groupe de personnes visé et, une énumération des fins auxquelles les renseignements personnels qui y sont versés ont été recueillis ou préparés, ainsi qu'une description des usages faits de cette information.

Dans la mesure où cette clause permettrait de divulguer une information préjudiciable à l'application des lois, pourrait fournir prétexte à des demandes fantaisistes ou nuire au contrôle de la gestion des banques de renseignements et notamment des fichiers protégés, nous y sommes opposés. Étant donné que l'essentiel des renseignements liés au maintien de l'ordre et au respect de la loi serait protégé par des clauses d'exception, nous pensons que cet article se révélerait de peu d'utilité tout en imposant un travail considérable aux autorités, en exigeant que soient constitués un répertoire de tous les fichiers de renseignements personnels utilisés par les responsables de l'application des lois, y compris des fichiers inconsultables.

Si le gouvernement tenait ce répertoire pour indispensable, nous sommes convaincus que seuls les renseignements qui ne sont pas par ailleurs visés par l'exception devraient y figurer. De plus, nous sommes tout à fait opposés à ce que l'on essaye d'appliquer le contenu de cet article aux banques de données qui ne sont pas véritablement sous contrôle fédéral, dont celles du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) et du Système automatisé du renseignement et nous maintenons que ces renseignements informatisés relatifs aux services du maintien de l'ordre, que se partagent tous les niveaux de la police

federal data banks, and, thus are not amenable to federal access or privacy law.

Any form of access or perceived form of access to these systems would result in the immediate withdrawal of information contributed by participating law enforcement and intelligence agencies across the country.

Such action would cripple law enforcement operations in Canada. Consequently, we reiterate that neither this, nor any other provision of this Act or the Access to Information Act must be capable of application to such information banks, or, indeed, any other information banks developed and used for the purpose of co-operative law enforcement or joint force operations.

SECTION 16 SPECIFICATION OF BASIS OF REFUSAL

This provision—similar to Section 10 of the *Access to Information Act*—requires the head of a government institution to advise an applicant, “of the specific provision of this Act on which the refusal was based” where personal information is not disclosed. We object to it on the same basis as we did in relation to Section 10 of the Access to Information Act; that is, that such a provision would enable an applicant to discover whether or not an investigation was underway.

We reiterate that, insofar as law enforcement interests are concerned, federal government departments should be required to reply that they can neither confirm or deny the existence of records exempted on this basis.

SECTION 18 EXEMPT BANKS

This Section provides that the head of a government institution may refuse to disclose personal information where it is contained in an exempt bank. Inasmuch as this provision is self-contradictory, however, we are categorically opposed to it. After all, what is the purpose of having an exempt bank if the information contained within that bank *may* be released? It seems to us that there should be no discretion to release information contained within such banks *whatsoever*.

Furthermore, to the extent that this provision would result in the release of otherwise confidential investigatory or intelligence data compiled by law enforcement authorities, we are united in our opposition. Again, where shared data is concerned, we reiterate that *consent* must be a requirement before such information could be released.

SECTION 19 INFORMATION OBTAINED IN CONFIDENCE

This Section is virtually identical to Section 13 of the *Access to Information Act* and, again, appears to attempt to provide a broad general protection to data shared by foreign, provincial, regional and municipal governments, organizations and insti-

canadienne, *ne sont pas* des banques de données fédérales et qu'ils ne peuvent relever des dispositions des lois fédérales sur la protection des renseignements personnels ou sur l'accès à l'information.

Tout droit d'accès à ces centres de renseignements, quelle qu'en soit la forme, provoquerait un retrait immédiat de toute l'information émanant des forces de l'ordre et des services de renseignements canadiens.

De telles mesures seraient maintenant préjudiciables à l'application des lois au Canada. Nous répétons donc que cette disposition, ni aucune autre clause de cette loi ou de la Loi sur l'accès à l'information ne doit s'appliquer au cas de ces fichiers de renseignements, ni de façon générale à aucun fichier utilisé dans le cadre du maintien de l'ordre et de l'exécution de la loi ou de toute autre action commune des autorités et services concernés.

ARTICLE 16 PRÉCISION DES MOTIFS DU REFUS

Cette disposition, comme l'article 10 de la *Loi sur l'accès à l'information*, oblige le responsable d'une institution fédérale à mentionner «la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus» de communiquer les renseignements personnels demandés. Comme dans le cas de l'article 10 de la Loi sur l'accès à l'information, nous y sommes opposés, et pour les mêmes raisons: une telle disposition permettrait au requérant de savoir s'il fait l'objet d'une enquête.

Nous répétons que dans la mesure où les intérêts du maintien de l'ordre et du respect de la loi sont en cause, les ministères du gouvernement fédéral devraient être tenus de répondre ne pas pouvoir dire s'il existe des fichiers quand ceux-ci sont inconsultables.

ARTICLE 18 FICHIERS INCONSULTABLES.

D'après cet article, le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de renseignements personnels, lorsque ceux-ci sont versés dans des fichiers inconsultables. Cette disposition est en soi contradictoire et, nous y sommes catégoriquement opposés. Quel est l'intérêt d'avoir des fichiers inconsultables si les renseignements *peuvent* tout de même en être communiqués? Il nous semble donc que l'information qui y est contenue ne doit *en aucun cas* être divulguée.

Par ailleurs, dans la mesure où cette disposition permettrait de communiquer des renseignements confidentiels obtenus à la suite d'une enquête ou des renseignements spéciaux mis sur fichier par les services de police et de renseignements, nous y voyons une raison de plus pour nous y opposer. Donc, lorsque les renseignements sont partagés, il est nécessaire avant toute communication, qu'un *accord* ait été réalisé entre les différents services en cause.

ARTICLE 19 RENSEIGNEMENTS PERSONNELS OBTENUS À TITRE CONFIDENTIEL

Cet article reprend virtuellement l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et semble à nouveau vouloir protéger de manière générale les renseignements détenus par les gouvernements étrangers ou provinciaux, des administrations régionales

tutions with federal government departments, insofar as such shared data is "obtained in confidence" for the former bodies.

Our objections to this Section, then, are exactly the same as those we put forward in relation to Section 13 of the *Access to Information Act*. Consequently we will not repeat the discussion here, but rather suggest that our earlier comments be reviewed for the purpose of this Section. We reiterate, however, that insofar as law enforcement information is concerned, shared data should be "deemed" to have been obtained in confidence, while *consent* of the submitting agency must be made a condition precedent to disclosure of such data.

SECTION 22 LAW ENFORCEMENT EXEMPTIONS

This Section is virtually identical to Section 16 of the *Access to Information Act*, with the exception of Clause (b) of Subsection 1 and Subsection 2, both of which do not appear in Section 22 for the purpose of privacy legislation. We think the omission of these two provisions is a mistake. It is conceivable, after all, that "information relating to investigative techniques or plans for specific lawful investigations" or "security" information, may very well be contained in a record accessible to an applicant pursuant to provisions of the Privacy Act.

That being the case, unless the exemption provisions contained in Section 16 of the *Access to Information Act* could be applied in the case of a request under the *Privacy Act*, then the omission of the above mentioned provisions could result in the release of data which would otherwise be protected by their inclusion in the legislation, especially if a narrow view were taken of the scope of applicability of the exemptions contained in the *Access to Information Act*.

Accordingly we submit that the exclusion of these two provisions is a grave error, and consequently, they should be included in the final version of the Act. No basis should be presented which might result in access being granted under one Act which would be denied under the other. This is exactly the situation which has occurred in the United States where information not obtainable under the *American Privacy Act* is released under the *Freedom of Information Act*, because of the much narrower exemptions contained in the latter statute.

We submit, therefore, that, insofar as law enforcement interests are concerned, exemption provisions should be *identical* in the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*.

In addition, we feel compelled to reiterate our concern that the language of Section 22 may not be broad enough to protect either personal information obtained by the Federal government, from provincial, regional and municipal law enforcement agencies and now held in federal information banks, or personal information that is contributed by law enforcement agencies on all jurisdictional levels, presently contained in repositories which are not now considered to be federal data banks, such as that stored in C.P.I.C. and A.C.I.S. Insofar as a narrow construction could be placed on the phrase, "obtained

et municipales et des organismes et organisations relevant des ministères fédéraux, dans la mesure où ces renseignements auront été «obtenus à titre confidentiel».

La critique que nous faisons de cet article est exactement la même que celle que nous avons faite à propos de l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous proposons donc que l'on se reporte à nos observations *précédentes*. Nous rappelons toutefois que pour tout ce qui concerne le maintien de l'ordre et le respect de la loi, les informations communes devraient être «réputées» avoir été obtenues à titre confidentiel et ne pouvoir être communiquées qu'avec le *consentement* de l'organisme qui les aura fournies.

ARTICLE 22 ENQUÊTES—EXEMPTIONS

Cet article est pour ainsi dire identique à l'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information*, à l'exception de l'alinéa (1) b) et du paragraphe (2), lesquels ne sont pas repris, ce que nous jugeons d'ailleurs déplorable, dans l'article 22 dont il est ici question. On peut très bien imaginer après tout que «les renseignements relatifs à des techniques d'enquête ou à des projets d'enquêtes licites déterminées» ou relatifs à «la sécurité» fassent partie d'un fichier auquel le requérant aurait accès conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Dans ce cas, et à moins que les dispositions d'exception de l'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information* ne puissent être également appliquées aux demandes faites conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'absence des paragraphes susmentionnés pourrait permettre que soient communiqués des renseignements qui seraient autrement protégés par ces mêmes paragraphes ici manquants, tout particulièrement si les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant l'application du statut d'exception sont appliquées au pied de la lettre.

Nous faisons donc remarquer que l'exclusion de ces deux paragraphes représente une erreur grave et que par conséquent, ceux-ci devraient être repris dans la version définitive de la Loi. Il n'est pas concevable que l'exercice du droit d'accès puisse être garanti par une loi et interdit par une autre. Or, c'est précisément ce qui s'est passé aux États-Unis où certains renseignements que la loi dite *American Privacy Act* ne permettait pas de divulguer pouvaient être obtenus en invoquant la *Freedom of Information Act*, et ce en raison des exceptions beaucoup plus limitées prévues dans cette dernière.

Nous proposons donc, afin de protéger les intérêts des forces de l'ordre, que les dispositions d'exception contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient *identiques*.

Par ailleurs, nous nous sentons tenus de souligner à nouveau que les termes utilisés dans l'article 22 ne sont peut-être pas suffisamment généraux pour pouvoir protéger les renseignements personnels qui auraient été communiqués au gouvernement fédéral par des organismes provinciaux, régionaux ou municipaux chargés de l'application des lois, et versés dans les fichiers fédéraux, ni pour assurer la protection des renseignements personnels qui ont été recueillis par les forces de l'ordre à tous les niveaux, tels les fichiers du C.I.P.C. ou du SARC et qui ne sont pas considérés comme des fichiers fédéraux. Étant

or prepared by a government institution in the course of investigations”, so as to deny protection to data which may have been contributed by *non-federal* “investigative bodies” or institutions, we submit some amendment is necessary to ensure such shared data is protected on the same basis as federally generated information. It may be that such information would be protected pursuant to Sections 13 and 16 of the *Access to Information Act* and Section 19 of the *Privacy Act*. To the extent that it would not be so protected, however, we submit that a broadening of the scope of the protection afforded by Section 22(1)(a) of the *Privacy Act*, identical to the widening suggested in relation to Section 16(1)(a) of the *Access to Information Act* should occur.

We have several other concerns in relation to Section 22, but since they are essentially identical to those previously discussed in relation to Section 16 of the *Access to Information Act*, we ask that those comments be reviewed and applicable objections be acted upon.

SECTION 22(2) R.C.M.P. CONTRACTS

See our comments in relation to Section 16(3) of the *Access to Information Act*.

SECTION 23 SECURITY CLEARANCES

This section provides that the head of a government institution may refuse to disclose personal information obtained for the purpose of certain security clearances “if disclosure of the information would reveal the identity of the individual who furnished the information to the investigative body”. We are opposed to the restrictive condition highlighted in the quotation. We feel that such a condition is unnecessary. Not only is the test a vague and subjective one, but, we submit that no public interest is served by releasing the details of the basis of a security clearance refusal. Quite apart from possibly identifying a source, such release could also reveal investigative techniques and other information which should properly remain confidential.

SECTION 24(b) DISCLOSURE TO CONVICTED PERSONS

This Section provides that the head of a government institution may refuse to disclose personal information collected or obtained by the Canadian Penitentiary Service, the National Parole Service or the National Parole Board to a requester who is under sentence for an offence against any Act of Parliament if the disclosure could *reasonably be expected* to “reveal information about the individual originally obtained on a promise of confidentiality express or implied.” We have several objections to this Section. First, we are concerned that the phrase, “collected or obtained by” the described agencies would result in a denial of protection in the case of *non-feder-*

donné que les termes «obtenus ou préparés par une institution fédérale au cours d’enquêtes» peuvent donner lieu à une interprétation extrêmement étroite, et ce dans l’intention de refuser toute protection à des renseignements qui n’auraient pas été recueillis par des «organismes d’enquêtes» *non fédéraux*, nous proposons que l’on remanie cet article afin de garantir à ces renseignements retenus par divers paliers une protection comparable à celle prévue pour les renseignements émanant du niveau fédéral. Même si les articles 13 et 16 de la *Loi sur l’accès à l’information* et l’article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* offrent la possibilité d’une telle protection, celle-ci n’étant pas absolument garantie, nous proposons que l’on prenne des dispositions qui permettront de renforcer la protection découlant de l’alinéa 22(1) a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en suivant ce que nous avons proposé au sujet de l’alinéa 16(1) a) de la *Loi sur l’accès à l’information*.

Nous avons par ailleurs d’autres réserves concernant l’article 22; nous renvoyons à nos commentaires sur l’article 16 de la *Loi sur l’accès à l’information*, et demandons qu’il y soit donné suite.

PARAGRAPHE 22 (2) OPÉRATIONS DE LA G.R.C.

Voir les commentaires que nous avons faits à propos du paragraphe 16(3) de la *Loi sur l’accès à l’information*.

ARTICLE 23 ENQUÊTES DE SÉCURITÉ

Cet article prévoit que le responsable d’une institution fédérale peut refuser de communiquer des renseignements personnels recueillis dans le cadre d’enquêtes de sécurité «dans les cas où la communication des renseignements entraînerait la divulgation de l’identité de l’informateur à l’origine des renseignements en question». Nous nous opposons à cette restriction contenue dans la citation. Elle nous semble inutile. Le critère à appliquer est flou et extrêmement subjectif et, de plus, on ne sert en rien les intérêts de la population en divulguant les raisons qui motivent un refus de communiquer les renseignements obtenus dans le cadre d’enquêtes de sécurité. Outre que la communication de ces raisons permettrait d’identifier la source de renseignement, elle pourrait également révéler certaines techniques d’enquête ou laisser passer une information qui devrait rester strictement confidentielle.

PARAGRAPHE 24 b) COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS AUX CONDAMNÉS

Cette clause prévoit que le responsable d’une institution fédérale peut refuser de communiquer des renseignements recueillis ou obtenus par le Service canadien des pénitenciers, le Service national des libérations conditionnelles ou la Commission des libérations conditionnelles, lorsque le requérant est sous le coup d’une condamnation et à la suite d’une infraction à une loi du Parlement, dans les cas où la communication *risquerait vraisemblablement*: «d’entraîner la divulgation de renseignements qui, à l’origine, ont été obtenus expressément ou implicitement à titre confidentiel». Ce paragraphe soulève un certain nombre de critiques de notre part. Tout d’abord, les

al data shared with these bodies. Second, we submit that the phrase, "reasonably be expected", is too vague and subjective and would lessen the degree of protection afforded by this provision. Finally, we reject the test set out in Clause (b) which would require the discovery of a "promise of confidentially, express or implied".

We think this "promise" test is totally unreasonable. Any person or agency which may come to supply information to an agency engaged in law enforcement and/or justice administration is entitled to an absolute guarantee of protection for their confidences. Only the supplier of the information should be permitted to waive such protection, not the receiver. *Consent* of the submitter should be the condition precedent to any disclosure.

We submit, as we did in relation to Section 13 of the *Access to Information Act*, and Section 19 of the *Privacy Act*, that information obtained by the agencies set out in Section 24 should be *deemed* to have been obtained in confidence and no discretion to release should be granted except where *consent* of the data submitter is obtained.

SECTION 25 SAFETY OF INDIVIDUALS

See our comments in relation to Section 17 of the *Access to Information Act*.

SECTION 26 INFORMATION ABOUT ANOTHER INDIVIDUAL

This Section provides that "the head of a government institution *may* refuse to disclose any personal information requested under Section 12(1) *about an individual other than the individual who made the request*, and shall refuse to disclose such information where the disclosure is prohibited under Section 8." Section 8 prohibits disclosure of personal information unless there is consent, or the information is circumscribed by the narrow list of stated exceptions, previously discussed. Insofar as this provision would permit individuals to obtain personal information about persons *other than* the individual making the request, we are totally opposed to it. There should be an absolute bar to prevent persons from obtaining access to the personal information of *another* individual, particularly in the law enforcement context, unless those persons are law enforcement personnel.

SECTION 28 SOLICITOR-CLIENT PRIVILEGE

See our comments in relation to Section 24 of the *Access to Information Act*

SECTION 29 ACCESS TO MEDICAL RECORDS

This Section would permit the disclosure of information related to an individual's physical or mental health if there was

termes «recueillis ou obtenus» (par les organismes cités), pourraient être invoqués pour refuser la protection à des renseignements que des instances *non fédérales* partageraient avec ces organismes. Ensuite, nous pensons que les termes «risquerait vraisemblablement», trop vagues et sujets à interprétation subjective, affaibliraient la protection offerte dans le cadre de ce paragraphe. Finalement, nous nous opposons à l'utilisation du critère ou motif dont le paragraphe *b)* fait état, qui exigerait que l'on révèle que les renseignements ont été obtenus «expressément ou implicitement à titre confidentiel».

Nous pensons que les termes «à titre» sont absolument mal venus. Toute personne ou organisme qui communique une information à un autre organisme chargé du maintien de l'ordre et du respect de la loi ou à l'administration judiciaire est en mesure d'exiger la garantie absolue du secret. Seule la personne qui a fourni le renseignement peut lever le secret. Il est donc indispensable de lui demander son *consentement* avant toute communication dudit renseignement.

Nous proposons, comme nous le faisons à propos de l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, que les renseignements détenus par les organismes cités à l'article 24 soient *réputés* confidentiels et qu'ils ne puissent en aucun cas être divulgués, sauf si l'informateur y *consent*.

ARTICLE 25 SÉCURITÉ DES INDIVIDUS

Voir nos observations concernant l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ARTICLE 26 RENSEIGNEMENTS CONCERNANT UN AUTRE INDIVIDU

Cet article dispose que «le responsable d'une institution fédérale *peut* refuser la communication des renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) qui portent *sur un autre individu que celui qui fait la demande* et il est tenu de refuser cette communication dans les cas où elle est interdite en vertu de l'article 8». L'article interdit la communication de renseignements personnels, à moins que l'intéressé n'y consente ou que les renseignements n'entrent dans le cadre restrictif des exceptions dont il a été question précédemment. Dans la mesure où cette disposition permettrait à d'autres individus que l'individu concerné de présenter des demandes de renseignements, nous nous y opposons formellement. Il devrait y avoir une interdiction absolue de communiquer des renseignements personnels à des *tiers*, notamment lorsque le maintien de l'ordre et le respect de la loi sont concernés, à moins que les requérants ne fassent partie des forces de l'ordre.

ARTICLE 28 SECRET PROFESSIONNEL DES AVOCATS

Voir nos commentaires concernant l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ARTICLE 29 ACCÈS À DES DOSSIERS MÉDICAUX

Cet article permet la divulgation de renseignements portant sur l'état physique ou mental d'un individu, pourvu qu'il n'y ait

no certification that such disclosure "would be contrary to the interests of the individual" (it would also appear possible to obtain disclosure despite such certification). Because it would be helpful, and may be essential, in certain law enforcement situations, ie. prolonged hostage incidents, to obtain current physical and mental health information, we submit that there should be a clear provision granting a *right* of access for law enforcement authorities to such information in *emergent* situations.

THE REVIEW PROCESS GENERALLY

See our comments on this issue as they relate to review provisions in the *Access to Information Act*, since those contained in the *Privacy Act* are virtually identical.

SECTIONS 35(1)(d) to (f) POWERS OF PRIVACY COMMISSIONER

Our comments in relation to the overly broad investigative powers of the Information Commission apply with equal force to investigative powers granted to the Privacy Commissioner under the *Privacy Act*. For this reason, we ask that our comments in relation to this issue in our examination of the *Access to Information Act* be reviewed.

SECTION 37 REVIEW OF EXEMPT BANKS

This Section provides that the Privacy Commissioner may, subject to his own *unfettered* discretion, carry out investigations of files contained in exempt banks and make recommendations if he "considers that any file contained in a personal information bank should not be contained therein". We find this provision thoroughly objectionable. *No one* other than designated law enforcement authorities should be granted a virtually unrestricted right to prowl through what in many cases would be the most sensitive and confidential of law enforcement files, *not even the Privacy Commissioner*. This provision is totally repugnant. There can be no review of this sort permitted. Furthermore, such a provision would produce the basis for unwarranted intrusions by an outside authority on data collection and protection practices in relation to law enforcement information. Such interference should not be permitted. In any power of review is to be granted—despite our vehement objection—in relation to exempt banks, then, at the very least, such review should be made contingent on a specific *complaint* and any power of recommendation should be restricted to the file that is subject to the complaint, *and to no other files*.

SECTION 38 REVIEW OF DISCLOSURE PRACTICES

This provision would again allow the Privacy Commissioner, *at his own whim and discretion*, to review the manner in which

aucune attestation voulant que la divulgation de ces renseignements porterait préjudice à la personne concernée (il semblerait qu'il soit possible, également d'avoir accès à cette information malgré une attestation de ce genre). Parce qu'il serait utile, voire essentiel, dans certains cas d'application de la loi, par exemple dans des situations de prises d'otages prolongées, d'obtenir des renseignements sur l'état physique et mental de certains individus, nous croyons que la loi devrait renfermer une disposition claire donnant *droit* d'accès aux autorités chargées de l'application de la loi à de tels renseignements dans des situations *d'urgence*.

EXAMEN GÉNÉRALITÉS

Voir nos commentaires sur les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* relatives à l'examen des demandes, étant donné que celles de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont à peu près identiques.

ALINÉAS 35(1)d) à f) POUVOIRS DU COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Nos commentaires concernant les pouvoirs d'enquête trop vastes conférés au Commissaire à l'information s'appliquent avec autant de force aux pouvoirs attribués au Commissaire à la protection de la vie privée pour la tenue des enquêtes aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En conséquence, nous demandons que les commentaires que nous avons formulés à ce sujet dans notre étude de la *Loi sur l'accès à l'information* soient revus.

ARTICLE 37 EXAMEN DES FICHIERS INCONSULTABLES

Cet article prévoit que le Commissaire à la protection de la vie privée peut, à son appréciation *toute entière*, tenir des enquêtes sur les dossiers versés dans les fichiers inconsultables et faire des recommandations s'il considère qu'un dossier contenu dans ces derniers ne devrait pas y être. Nous nous opposons fermement à cette disposition. *Personne* autre que les autorités *désignées* chargées de l'application de la loi, ni même le Commissaire à la protection de la vie privée, ne devrait se voir conférer le droit presque illimité de consulter ce qui, dans bien des cas, pourrait être les dossiers les plus délicats et les plus confidentiels des organismes d'application de la loi. Cette disposition est tout à fait répréhensible. Aucun examen de ce genre ne devrait être permis. Qui plus est, une disposition comme celle-là permettrait à des autorités étrangères d'intervenir indûment dans des pratiques de collecte et de protection de renseignements servant à l'application de la loi. De telles intrusions ne devraient pas être permises. Si un droit d'examen des fichiers inconsultables doit absolument être accordé, malgré notre vive opposition, il faudrait alors, tout au moins, que cet examen soit subordonné à une *plainte* précise et que la recommandation se limite uniquement au dossier faisant l'objet de cette plainte.

ARTICLE 38 EXAMEN DES MODALITÉS DE COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS

Selon cette disposition, le Commissaire à la protection de la vie privée peut, encore une fois, à son appréciation, examiner

personal information is used or disclosed by federal government institutions and to make recommendations where appropriate. We again feel compelled to strongly object to this provision, for reasons similar to those set forth in relation to Section 37, above. Insofar as provincial, regional and municipal law enforcement agencies are contributors to such files, as well as to files maintained in exempt information banks, we feel the Privacy Commissioner should have no right of access to them. Should non-federal agencies learn that information supplied by them pursuant to one set of expectations is filed at the federal level pursuant to another, or a unilaterally changed set of expectations, the supply of such information would cease. No outside authority, essentially disinterested in the law enforcement function, should be granted any rights *whatsoever* to interfere with the discretion of law enforcement agencies in terms of the collection and protection of their own data.

SECTION 47 COURT PRECAUTIONS AGAINST DISCLOSURE

See our comments in relation to Section 48 of the *Access to Information Act* on this same issue.

SECTION 58 DELEGATION OF INVESTIGATIONS

This Section permits the Privacy Commissioner to delegate any of his powers, duties and functions, subject to certain limited restrictions. Law enforcement interests are not included in the description of those types of matters in relation to which the Commissioner's power to delegate is restricted. We can see no good reason for this exclusion. Law enforcement matters are arguably every bit as important as "international affairs" interests, and therefore deserve equal protection in terms of investigative approach.

SECTION 64 DUTY OF NON-DISCLOSURE

This Section directs that the Privacy Commissioner, and everyone acting on his behalf, must take every reasonable precaution to avoid disclosure of, and shall not disclose, exemptable information. Unfortunately, no penalty is provided in case the Commissioner or his staff disobey this instruction. As such, this provision is virtually meaningless.

It is absolutely essential, therefore, that penalties be provided to give substance to this Section. An unenforceable law is no law at all. This Section simply reflects one aspect of the much broader problem related to the absence of effective provisions that would ensure a proper degree of control and accountability of the Information and Privacy Commissioners and their staff.

SECTION 69(3) MINISTERIAL CONTROL OF DATA BANKS

This Section provides, subject to Subsection (4), that "no new personal information banks shall be established and no existing personal information banks shall be substantially

la façon dont les renseignements personnels sont utilisés ou communiqués par les institutions fédérales et faire des recommandations lorsqu'il le juge opportun. Nous nous sentons encore obligés de nous opposer fermement à cette disposition pour des raisons semblables à celles que nous avons énoncées au sujet de l'article 37 ci-dessus. Dans la mesure où les forces de l'ordre provinciales, régionales et municipales ont contribué à la constitution de dossiers, de même qu'à l'établissement de dossiers versés dans des fichiers inconsultables, nous estimons que le Commissaire à la protection de la vie privée ne devrait pas pouvoir les consulter. Si des organismes non fédéraux apprenaient que des renseignements qu'ils auraient fournis dans certaines circonstances étaient transmis au niveau fédéral pour des motifs tout à fait différents, il cesseraient de communiquer de l'information. Aucun organisme de l'extérieur n'ayant essentiellement rien à voir avec l'exécution de la loi ne devrait se voir accorder le droit, *quel qu'il soit*, d'influer sur le jugement des forces de l'ordre en ce qui concerne la collecte et la protection de leurs propres données.

ARTICLE 47 PRÉCAUTIONS À PRENDRE CONTRE LA DIVULGATION

Voir nos commentaires sur l'article 48 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ARTICLE 58 POUVOIR DE DÉLÉGATION

Cet article permet au Commissaire à la protection de la vie privée de déléguer ses pouvoirs et fonctions, sous réserve de certaines restrictions limitées. L'exécution de la loi n'est pas comprise dans les considérations réduisant le champ de délégation des pouvoirs du Commissaire. Nous estimons que cette exclusion est injustifiée. Les questions d'application de la loi sont tout aussi importantes que les «affaires internationales» et méritent, de ce fait, la même protection en ce qui concerne les enquêtes.

ARTICLE 64 NON-DIVULGATION—OBLIGATION

Cet article prévoit que le Commissaire à la protection de la vie privée et toute personne agissant en son nom doivent prendre toutes les précautions raisonnables pour éviter de divulguer des renseignements contenus dans un fichier inconsultable. Malheureusement, aucune peine n'est prévue au cas où le Commissaire ou son personnel ne se conformerait à cette disposition. Celle-ci est donc virtuellement inutile.

Il est donc absolument essentiel de prévoir des peines pour donner un sens à cet article. Une loi qui n'est pas applicable n'est pas une loi. Cet article reflète simplement un aspect du problème beaucoup plus vaste que n'est l'absence de dispositions efficaces pour assurer un degré adéquat de contrôle et d'imputabilité des Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, ainsi que de leur personnel.

ARTICLE 69(3) CONTRÔLE MINISTÉRIEL DES FICHIERS

Cet article prévoit, sous réserve du paragraphe (4), que «la constitution de nouveaux fichiers de renseignements personnels de même que toute modification importante des fichiers exis-

modified" without the approval of the designated minister. We see no good or compelling reason for this provision. In fact, the appearance of, or potential for, political interference with data collection and storage—which this Section seems to establish the basis for—should be avoided at all costs.

Insofar as this provision would interfere with the discretion of law enforcement agencies in terms of data management, and, more particularly, insofar as this provision would result in direct incursions upon data collection by non-federal law enforcement agencies, we are opposed to it. Law enforcement agencies must and should be seen to be acting as independently of political control as possible.

It must be pointed out as well that the meaning of the phrase, "substantial modification" is capable of broad subjective interpretation, and, as such, is objectionable in itself.

PART III ADDITIONAL SUBMISSIONS

PRE-AUTHORIZED CONSENT

Bill C-43 would establish a cumbersome, paper-oriented mode of access to information held by federal government institutions subject to certain exemptions. It would require a *written* request in *all* cases. It is designed in accordance with the principle that once information is supplied to the federal government, disclosure of such information may not occur insofar as *consent* of the submitter, be it individual or organization, is a condition precedent to release. This is especially true of personal information.

It is obvious, then, that the matter of *consent* to disclosure of otherwise protected personal and other information is an issue of critical importance to the administration of the proposed Acts. Not only may persons and other entities give permission to release their own data, but in some cases, the ability of institution heads to disclose data is substantially, if not wholly, dependent on such consent being obtained.

Certainly, on principle, the degree of openness which may result from the implementation of the proposed legislation will substantially depend upon and be facilitated by the number of consensual releases obtained. On this basis alone, then, it would seem to be in the interests both of openness and this legislation to promote the use of the consent mechanism wherever possible.

That being the case, we find it rather astounding that no mention is made anywhere of a means by which a form of pre-authorized consent may be obtained to facilitate access to data, whether it be personal or otherwise.

Furthermore, the proposed Acts are silent on the issue of pre-authorization to *form* of access; viz, whether there can be consent to access requests that are in other than written form, ie. by telephone or personal inspection.

There may be some objection to pre-authorization in terms of the ability of information systems to accommodate such a concept—it may require some added work or reprogramming.

tants» sont subordonnées à l'approbation du ministre désigné. À notre avis, cette disposition ne se justifie aucunement. En fait, l'interférence politique, apparente ou potentielle dans la collecte et le stockage de données que cet article semble vouloir permettre devrait être évitée à tout prix.

Dans la mesure où cette disposition nuirait aux décisions des forces de l'ordre en matière de gestion des données et, plus particulièrement, dans la mesure où elle donnerait à des organismes non fédéraux chargés de l'exécution de la loi directement accès à des fichiers de renseignements, nous nous y opposons. Les forces de l'ordre doivent agir et être vues comme agissant aussi indépendamment du contrôle politique que possible.

Il convient de noter également que le sens de l'expression «modification importante» est sujet à une interprétation large—subjective qui, de ce fait, la rend répréhensible.

PARTIE III AUTRES QUESTIONS

CONSETEMENT PRÉALABLE

Le bill C-43 créerait un système encombrant d'accès, sous réserve de certaines exemptions, à des renseignements détenus par des institutions gouvernementales fédérales, lequel système engendrerait une paperasserie abondante. Il faudrait qu'il y ait demande *écrite* dans *tous* les cas. Le projet de loi est établi en fonction du principe selon lequel une fois que des renseignements sont fournis au gouvernement fédéral, ils ne peuvent être divulgués sans que celui qui les a transmis y *consente*, qu'il s'agisse d'un individu ou d'un organisme. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est des renseignements personnels.

Il est évident, donc, que le *consentement* relatif à la divulgation de renseignements personnels et autres est une question primordiale de l'administration des lois proposées. Des personnes ou autres instances peuvent donc donner la permission de divulguer l'information qu'elles ont fournie et, dans certains cas, le pouvoir des responsables d'institution de divulguer des renseignements repose substantiellement sinon entièrement sur cette autorisation.

Il est évident qu'en principe, le degré d'accès qui résultera de l'application des lois proposées sera grandement fonction du nombre d'autorisations de divulgation de renseignements. En ce sens, il semblerait utile pour favoriser un plus grand accès à l'information et une application plus efficace de la loi de promouvoir le recours au mécanisme d'autorisation chaque fois que cela sera possible.

Compte tenu de ce qui précède, nous nous étonnons de constater qu'aucune mention n'est faite d'un moyen qui permettrait d'obtenir un consentement préalable quelconque pour faciliter l'accès à des renseignements, qu'il s'agisse d'un consentement personnel ou autre.

En outre, les lois proposées ne disent rien du *genre* d'accès auquel on consent à l'avance; on ne dit pas si l'on peut consentir l'accès à l'information par suite de demandes faites autrement que par écrit, c'est-à-dire par téléphone ou en personne.

Il peut y avoir certains obstacles à l'autorisation préalable en ce qui concerne la capacité des systèmes d'information d'appliquer une telle politique, laquelle pourrait exiger plus de

In principle, however, it seems ludicrous, and somewhat hypocritical, to apparently design an "access" scheme which in actuality would implement a ponderous disclosure system which would base all decisions on the laborious follow-up of written requests in *all* cases notwithstanding the fact that not only the disclosure of the data itself, but a more efficient form of *requesting* such disclosure may be pre-authorized to avoid unnecessary work and facilitate release of information.

From the law enforcement perspective, pre-authorization could be very useful, especially in relation to personal information.

The present design of the proposed *Access to Information Act* and *Privacy Act*, in our view, evidences an overly cynical and suspicious paternalism. We are certain that many Canadians do not share such an outlook, indeed, do not care for its expression in legislation, and, if permitted, would consent without hesitation to the release of personal and other data if a form of pre-authorization were permitted. The proposed Acts, however, do not appear to recognize, or provide for, a right to control one's own data in this manner.

We submit strongly that the issue of pre-authorization should be addressed and included in this legislation. We feel such an alternative is essential not only to provide legislative sophistication and flexibility, but also to permit individual Canadians to personally express, without conditions precedent, trust and confidence in public officials who seek to serve their interests.

MEDIA/LAW ENFORCEMENT RELATIONS

We find it very curious indeed that no mention is made anywhere in the proposed Acts, or for that matter, in any of the analyses or discussion papers we have examined, of the implications access and privacy legislation may have for media/law enforcement relationships. It is difficult to believe that the impact of such law on this relationship was not considered. At the same time, however, we are puzzled by the apparent lack of comment on the more general issue of media relationships to government and its institutions, if in fact such issues were indeed explored.

The apparent silence of the proposed legislation in this area suggests to us that either these issues were in fact examined, but were not deemed to be significantly affected by impending access or privacy legislation or else they were not examined at all.

If in fact the media issue has been bypassed or ignored, however, we feel this to be a serious failing. It is our opinion that access and privacy legislation may in fact interfere significantly with the relationship between police agencies and those whose duty it is to gather and disseminate information to the general public.

We may at this point in time be somewhat premature in expressing our concern in this area, since by far the majority

travail ou une réorganisation de celui-ci. En principe, toutefois, il semble ridicule et peut-être même hypocrite de tenter d'élaborer un programme d'accès à l'information qui constituerait en fait un système lourd de divulgation dont toutes les décisions reposeraient sur l'étude fastidieuse de demandes *toujours* faites par écrit, peu importe que non seulement la divulgation des données elle-mêmes, mais aussi une formule plus efficace de *demande* de consultations puissent être autorisées à l'avance pour éviter le travail inutile et faciliter la communication d'information.

Du point de vue de l'application de la loi, le système d'autorisation préalable pourrait être très utile, spécialement en ce qui concerne les renseignements personnels.

La formule actuelle prévue dans les projets de loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels témoigne, à notre avis, d'un paternalisme excessivement cynique et suspect. Nous sommes convaincus que bien des Canadiens n'appuient pas ces mesures. En effet, ils ne tiennent pas à ce qu'elles se traduisent dans la loi, et ils consentiraient sans hésitation à la divulgation de renseignements personnels et autres si l'on y prévoyait un genre d'autorisation préalable. Les lois proposées, toutefois, ne semblent pas reconnaître ou prévoir un droit de contrôle sur les renseignements personnels d'un individu.

Nous recommandons fortement que la question de l'autorisation préalable soit abordée et incluse dans la loi. Nous estimons qu'une telle mesure est essentielle non seulement pour donner caractère et souplesse à la loi, mais aussi pour permettre aux Canadiens d'exprimer personnellement, sans condition, leur confiance à l'égard des fonctionnaires publics qui travaillent dans leurs intérêts.

RAPPORTS ENTRE LES MÉDIAS ET LES FORCES DE L'ORDRE

Il nous apparaît effectivement très étrange qu'il ne soit fait aucunement mention dans les projets de loi, ni même dans les documents d'analyse et de travail que nous avons étudiés, de l'effet des lois relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels sur les rapports entre les médias et les forces de l'ordre. Il est difficile de croire que cette question n'ait pas été abordée. En même temps, toutefois, nous nous étonnons du manque apparent de commentaires relatifs à la question plus générale des rapports entre les médias et le gouvernement et ses institutions; nous ne savons même pas si ces questions ont été abordées.

L'absence apparente de dispositions à cet égard dans les projets de loi donne à entendre que ces questions ont, soit été étudiées et jugées comme n'étant pas suffisamment touchées par les projets de loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, ou n'ont pas été étudiées du tout.

Si la question des médias a effectivement été oubliée, volontairement ou non, c'est à notre avis une grave lacune. Les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels auront peut-être une grande incidence sur les rapports entre les services de police et ceux dont la fonction est de recueillir et de diffuser de l'information au grand public.

Il se peut qu'il soit un peu prématuré, à ce moment-ci, d'exprimer notre inquiétude à cet égard, étant donné que la

of law enforcement agencies and other "investigative bodies" will not be directly affected in their day to day operations by the passage of federal Access to Information and Privacy legislation. On the other hand there is sure to be some "indirect" impact, which may cause some tightening up of existing disclosure mechanisms as awareness of such legislation becomes more widely known.

More importantly, police forces in those provinces, such as Ontario, which appear intent on enacting parallel forms of access and privacy legislation have more cause for concern and review of their disclosure guidelines since such legislation will impact directly on their operations when and if it is proclaimed.

It must be appreciated that once law enforcement officials become involved with individuals and/or incidents in the course of their duty, any information obtained by or supplied to such officials would automatically become a *record* or part of a record and, as such, unless some other statutory provisions provided otherwise, such information would be entitled to all the protections and exemptions applicable to recorded data generally.

As such, without the consent of accused, victims, witnesses, informants or other suppliers of information, it would seem that the ability of police to provide other than very general information concerning incidents, especially emergent or late breaking incidents, might be significantly impaired.

Media representatives may be effectively denied access to information recorded by police under such circumstances. Their only recourse would be to attempt to interview involved persons directly or else to visit and submit a written request for disclosure pursuant to existing legislation after the fact. The disclosure of any information would then be subject to whatever exemption provisions happened to be operative at the time.

In essence, then, the routine supply of information concerning arrests, criminal activity and other circumstances and incidents may have to be curtailed so as not to violate provisions of access or privacy legislation. The ability or assumed right of police agencies to be the arbiters of what kinds of information to disclose, and to what extent, may be compromised by law. To the extent that such compromise leads to a lessening in the quantity and quality of information police forces feel able to release to the media, traditional relationships between both groups cannot help but be affected.

Unless there is a significant degree of understanding on the part of the media themselves, and the public, police agencies may be accused of withholding or hiding information, despite the fact that such "withholding" occurs pursuant to access and privacy legislation.

We submit that such issues should be addressed, rather than ignored, by this legislation.

très grande majorité des organismes d'application de la loi et des autres services d'enquête ne seront pas directement touchés dans leur fonctionnement quotidien par l'adoption des lois fédérales sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. Cependant, il y aura sûrement des conséquences «indirectes» qui entraîneront peut-être un certain resserrement des mécanismes existants de divulgation d'information au fur et à mesure que la loi deviendra plus connue.

Plus important encore, les forces policières des provinces, comme l'Ontario, qui semblent décidées d'adopter des lois parallèles d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels ont plus de raisons de s'inquiéter et de revoir leurs lignes de conduite en matière de divulgation d'information, étant donné que ces lois auront une incidence directe sur leurs opérations, si jamais elles sont adoptées.

À remarquer qu'une fois que les forces de l'ordre se sont liées à des personnes ou qu'elles ont prêté leur concours dans des incidents et ce, dans le cadre de leurs fonctions, tout renseignement obtenu ou fourni constituera automatiquement un *document* ou sera porté à un dossier et en tant que tel, à moins que d'autres dispositions législatives ne prévoient le contraire, ces renseignements seront soumis à toutes les protections et à toutes les exemptions applicables aux données fichées en général.

De la sorte, sans le consentement de l'accusé, de la victime, du témoin, de l'informateur ou autre qui donne des renseignements, il appert que la possibilité qu'a la police de fournir des renseignements autres que des renseignements très généraux sur des incidents, tout particulièrement sur des événements éventuels ou récents, risque d'être grandement limitée.

Effectivement, les représentants des médias peuvent se voir refuser l'accès à des renseignements fichés par la police dans certains cas. Leur seule ressource est alors de tenter d'interviewer ou de visiter les personnes directement en cause et de présenter ensuite une demande écrite pour obtenir des renseignements, conformément à la loi actuelle. La divulgation de tout renseignement sera soumise à toutes les exemptions qui seront alors imposées.

Essentiellement, la façon habituelle de donner des renseignements concernant les arrestations, les activités criminelles et d'autres circonstances et incidents risque d'être restreinte de façon à ne pas violer les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information ou sur la protection des renseignements personnels. La faculté ou le droit présumé des forces policières de jouer le rôle d'arbitre pour décider quels renseignements doivent être divulgués, et dans quelle mesure, risque d'être compromis par la loi. Dans la mesure où ce compromis amoindrit la quantité et la qualité des renseignements que les forces policières estiment pouvoir divulguer aux médias, les relations traditionnelles entre les deux groupes n'en seront certainement pas améliorées, elles en souffriront au contraire.

Si les médias ne font pas énormément preuve de compréhension, ni même le public, les agences de police seront accusées de retenir ou de dissimuler des renseignements, même si cette «retenue» semble respecter les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Nous croyons que ladite loi doit aborder ces problèmes et non pas les laisser de côté.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

(A) THE ACCESS TO INFORMATION ACT

SECTION 3

DEFINITION OF GOVERNMENT INSTITUTION

This Section should be clarified to ensure that provincial, regional and municipal police forces are contemplated by the definition.

SECTION 5

PUBLICATION OF MANUALS

This provision should be amended to ensure the protection of internal law enforcement directives and procedures.

SECTION 8

TRANSFER OF REQUEST

This Section should be amended to ensure that in the case of shared data, the submitting agency would be considered to have "greater interest" in the information, and must be consulted and their consent obtained where disclosure is requested.

SECTION 10

SPECIFICATION OF BASIS OF REFUSAL

This Section should be amended to require that the head of a government institution must reply that he can neither confirm or deny the existence of a protected record.

SECTION 13

INFORMATION OBTAINED IN CONFIDENCE

Insofar as law enforcement interests are concerned, shared data should be *deemed* to be received or obtained in confidence. *Consent* must be the operative concept and condition precedent to disclosure. Law enforcement "institutions" should be specifically described and included in this provision to ensure protection.

SECTION 16

LAW ENFORCEMENT EXEMPTIONS

A *class* exemption for protection of law enforcement data must be retained. Intelligence information, as a distinct class of law enforcement information, should be specifically described and included in this provision to ensure protection.

The meaning of the phrase "investigative body" must be clarified to ensure that data gathered by non-federal law enforcement agencies receives protection if it is shared with the federal government.

Consent of the submitting agency, in the case of non-federal investigative bodies, must be a condition precedent to disclosure by federal government departments.

The criterion of "lawfulness" as a basis for disclosure decisions should be deleted.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

(A) LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

ARTICLE 3

DÉFINITION D'UNE «INSTITUTION FÉDÉRALE»

Cet article devrait être clarifié pour faire en sorte que les forces policières provinciales, régionales et municipales soient englobées dans la définition.

ARTICLE 5

PUBLICATION DE MANUELS

Cette disposition devrait être amendée pour assurer la protection des directives et des façons de procéder dans l'application de lois internes.

ARTICLE 8

TRANSMISSION DE LA DEMANDE

Cet article devrait être amendé pour faire en sorte que lorsqu'une demande commune est présentée, il soit considéré que les renseignements exigés par le requérant le «concernent d'avantage», que ce dernier soit consulté et que le consentement des deux parties soit obtenu avant d'imposer la divulgation.

ARTICLE 10

PRÉCISION DES MOTIFS DU REFUS

Cet article doit être modifié pour exiger que le responsable d'une institution fédérale réponde qu'il ne peut confirmer ni infirmer l'existence d'un document protégé.

ARTICLE 13

RENSEIGNEMENTS OBTENUS À TITRE CONFIDENTIEL

Dans la mesure où le respect de la loi est en cause, des données communes doivent être *réputées* reçues ou obtenues à titre confidentiel. La condition préalable à la communication doit être le *consentement*. Les «forces de l'ordre» devraient être décrites précisément dans la disposition pour ainsi assurer une certaine protection.

ARTICLE 16

RESPECT DE LA LOI—EXEMPTIONS

Une exemption *collective* pour la protection de certaines données des forces de l'ordre doit être retenue. Des renseignements tirés d'enquêtes secrètes, et formant une catégorie distincte de ces renseignements, doivent être décrits précisément et inclus dans cette disposition pour assurer une certaine protection.

La signification de l'expression «organisme d'enquête» doit être éclaircie pour faire en sorte que les données recueillies par les forces de l'ordre non fédérales soient protégées si elles appartiennent aussi au gouvernement fédéral.

Dans le cas des organismes d'enquêtes autres que des organismes fédéraux, les ministères fédéraux doivent d'abord obtenir le *consentement* du requérant avant de procéder à la divulgation des renseignements.

Ce critère de «légalité» comme condition préalable à la divulgation de renseignements doit être supprimé.

This Section must not be capable of application to shared information repositories such as C.P.I.C. or A.C.I.S.

SECTION 16(2) SECURITY INFORMATION

The restrictive phrase, "reasonably be expected", should be deleted.

SECTION 16(3) R.C.M.P. CONTRACTS

Consent of the Province or municipality should be the condition precedent to disclosure. The head of a federal institution should be *prohibited* from releasing data under this Section unless the *contract* specifically provides for such disclosure.

SECTION 17 SAFETY OF INDIVIDUALS

The phrase, "reasonably be expected", should be deleted.

SECTION 24 SOLICITOR-CLIENT PRIVILEGE

This Section must be clarified to ensure the continuation of any solicitor-client privilege which may exist in relation to non-federal records which come to be shared with federal government departments.

SECTION 26 SEVERABILITY

The principle of severability must not be applied to law enforcement records.

SECTION 28 TRANSITIONAL PROVISION

Law enforcement records obtained by federal government departments prior to the coming into force of an Access to Information Act should be totally exempt from disclosure.

THE REVIEW PROCESS GENERALLY

Law enforcement information must be excluded totally from any proposed administrative, quasi-judicial or court review process.

Insofar as law enforcement interests are concerned, any review should be ministerial in nature.

If there is to be independent review, affidavits supporting non-disclosure decisions must be examined, rather than the protected records themselves.

SECTION 37(1)(d) to (1) POWERS OF INFORMATION COMMISSIONER

The powers granted to the Information Commissioner are overly broad, repugnant and must be curtailed.

The Commissioner and his staff, who may have no competence or commitment in the area of law enforcement, should

Cette disposition ne devrait s'appliquer aux répertoires de renseignements communs comme le C.I.P.C. et le S.C.A.R.

PARAGRAPHE 16(2) MÉTHODES DE PROTECTION

L'expression anglaise restrictive «reasonably be expected» devrait être supprimée.

PARAGRAPHE 16(3) OBLIGATIONS DE LA GRC

Avant que des renseignements soient divulgués, la province ou la municipalité doit d'abord y consentir. Aux termes de la présente disposition, il doit être *interdit* au responsable d'une institution fédérale de communiquer des données à moins qu'une *entente précise ne soit conclue* à cette fin.

ARTICLE 17 SÉCURITÉ DES INDIVIDUS

L'expression anglaise «reasonably be expected» devrait être supprimée.

ARTICLE 24 SECRET PROFESSIONNEL DES AVOCATS

Cet article doit être clarifié pour assurer le secret professionnel des avocats qui ont la garde de documents n'appartenant pas au gouvernement fédéral, mais qui sont communiqués à des ministères fédéraux.

ARTICLE 26 PRÉLÈVEMENTS

Ce principe ne doit pas s'appliquer aux documents des forces de l'ordre.

ARTICLE 28 DISPOSITION TRANSITOIRE

Il devrait être absolument interdit de divulguer des documents des forces de l'ordre obtenus par des ministères fédéraux avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information.

EXAMEN GÉNÉRALITÉS

Il ne doit être procédé à aucun examen administratif, quasi judiciaire ou judiciaire des renseignements des forces de l'ordre.

Dans la mesure où il y va du respect de la loi, c'est au ministre qu'il appartient de procéder à toute révision.

Si un organisme indépendant doit procéder à un examen, les déclarations sous serment afférentes à un refus de divulgation doivent être examinées plutôt que les documents protégés eux-mêmes.

ALINÉAS 37(1)d) à 1) POUVOIRS DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION

Les pouvoirs conférés au Commissaire à l'information sont beaucoup trop vastes, contradictoires et doivent être restreints.

Le Commissaire et son personnel, qui risquent de ne posséder aucune compétence dans le domaine de l'application de la

have no supervisory or review power in relation to such matters.

SECTION 48 COURT PRECAUTIONS AGAINST DISCLOSURE

There should be an *absolute* prohibition against disclosure of law enforcement records by the courts.

The adjective “reasonable”, currently appearing in the Section should be deleted.

SECTION 51 COURT ORDER—ABSENCE OF “REASONABLE GROUNDS”

The *reasonableness* of a non-disclosure decision should not be reviewable once it is determined a record falls within a protected “class”.

A court should not be *required* to order disclosure. The ability to make such orders should be discretionary, not mandatory.

(B) THE PRIVACY ACT

SECTION 3 PERSONAL INFORMATION—PERSONAL OPINIONS OR VIEWS

To the extent that speculation, views or opinions about *either* identifiable individuals *or* tactics, procedures, plans, techniques circumstances or any other aspect of case development or investigation may be subject to disclosure, the definition of what constitutes personal information must be broadened to ensure protection of such matters.

SECTION 4 COLLECTION OF PERSONAL INFORMATION

This Section, in combination with Sections 30(1)(g) and 37, must not be capable of being construed in any way so as to interfere with or impair the ability of police forces to collect, analyze, disseminate and protect investigatory and intelligence data.

SECTION 8(2)(a) DISCLOSURE FOR A “CONSISTENT USE”

The “consistent use” test is too narrow and subjective and must be deleted.

Law enforcement access to personal information contained in federal government information banks should be as free from restriction as possible.

If the concept of “consistent use” is to be retained, then, insofar as law enforcement interests are concerned, access to personal data held by federal government institutions should be *deemed* to be a consistent use.

loi, ne devraient pas être investis d'un pouvoir de supervision ou d'examen en ce qui concerne ces questions.

ARTICLE 48 PRÉCAUTIONS À PRENDRE CONTRE LA DIVULGATION

Il devrait être *absolument* interdit aux tribunaux de divulguer des documents des forces de l'ordre.

L'adjectif «raisonnable» utilisé dans l'article devrait être supprimé.

ARTICLE 51 ORDONNANCE DE LA COUR—ABSENCE DE «MOTIFS VALABLES»

L'*opportunité* d'un refus de divulgation ne devrait pas être remise en cause une fois qu'il est déterminé qu'un document fait partie d'une «catégorie» protégée.

Un tribunal ne devait pas être *tenu* d'ordonner la divulgation. Cette faculté devrait être discrétionnaire et non obligatoire.

(B) LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

ARTICLE 3 RENSEIGNEMENTS PERSONNELS—OPINIONS OU IDÉES PERSONNELLES

Dans la mesure où des spéculations, des idées ou des opinions sur *soit* des individus identifiables, *soit* des tactiques, des façons de procéder, des plans, des techniques, des circonstances ou tout autre aspect d'une affaire ou d'une enquête sont susceptibles d'être divulguées, la définition de ce que constitue des renseignements personnels doit être élargie pour assurer une certaine protection.

ARTICLE 4 COLLECTE DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Le présent article, conjugué à l'alinéa 30(1) j) et à l'article 37, ne devrait aucunement nuire à la possibilité qu'ont les forces policières de recueillir, d'analyser, de divulguer et de protéger des données tirées d'enquêtes publiques et privées.

ALINÉA 8(2)a) DIVULGATION POUR «USAGE COMPATIBLE»

Cette question «d'usage compatible» est trop étroite et subjective et doit être supprimée.

Les forces de l'ordre devrait avoir le plus possible accès à des renseignements personnels contenus dans des fichiers de renseignements du gouvernement fédéral.

Si la notion «d'usage compatible» doit être retenue, alors dans la mesure où les intérêts des forces de l'ordre sont en cause, l'accès à des données personnelles que possèdent des institutions fédérales doit être *réputé* d'usage compatible.

SECTION 8(2)(d) DISCLOSURE TO THE ATTORNEY GENERAL OF CANADA

This Section should be amended to permit the *provincial* Attorneys General access to personal information.

Section 8(2)(e) DISCLOSURE TO AN INVESTIGATIVE BODY

The requirement that access requests by investigative bodies be *in writing* should be deleted.

Either Clause (e) or Clause (f) must be amended to make it clear, that *non-federal* "investigative bodies" will be able to obtain personal information from federal government departments.

The requirement that an access request must specify the purpose and describe the information to be disclosed should be deleted.

The criterion of "lawfulness" as a basis for disclosure decisions should be removed from Clause (e).

SECTION 8(2)(f) ACCESS PURSUANT TO AGREEMENT OR ARRANGEMENT

The requirement that there be an agreement or arrangement before disclosure of personal data can occur between the federal and provincial governments should be deleted.

Municipal and *regional* governments and their institutions should be included in the description of those classes of governments, organizations and institutions to whom personal information may be disclosed.

Clause (f) should be amended to clarify the right of *nonfederal* "investigative bodies" to obtain access to personal data, if that was the intent of this provision.

SECTION 8 (2) (g) DISCLOSURE TO A MEMBER OF PARLIAMENT

No *right* of access should be granted to members of Parliament. This provision should be deleted.

SECTION 8 (2) (h) DISCLOSURE FOR INTERNAL AUDIT PURPOSES

No persons outside of law enforcement should be granted a right of access to law enforcement information. This Section should be deleted.

SECTION 8 (2) (I) DISCLOSURE IN THE PUBLIC INTEREST

This Section should be amended to exclude law enforcement from the requirement that disclosures be reported to the Privacy Commissioner.

ALINÉA 8(2)d) COMMUNICATION AU PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Cette disposition devrait être amendée pour donner aux procureurs généraux *des provinces* l'accès à des renseignements personnels.

ALINÉA 8(2) e) COMMUNICATION À UN ORGANISME D'ENQUÊTE

L'exigence suivant laquelle les demandes des organismes d'enquête doivent être présentées *par écrit* doit être supprimée.

L'alinéa e) ou l'alinéa f) doit être amendé pour établir clairement que les «organismes d'enquête» non *fédéraux* pourront obtenir des renseignements personnels des ministères fédéraux.

L'exigence suivant laquelle la demande doit préciser le but des renseignements exigés et les décrire doit être supprimée.

Le critère de «légalité» sur lequel se fondent les décisions de divulgation de renseignements doit être retiré de l'alinéa e).

ALINÉA 8(2) f) COMMUNICATION AUX TERMES D'ACCORDS OU D'ENTENTES

L'exigence suivant laquelle une entente ou un accord doit intervenir avant la divulgation de renseignements personnels entre le gouvernement fédéral et les provinces doit être supprimée.

Les *administrations municipales et régionales* ainsi que leurs institutions devraient être incluses dans la description des catégories de gouvernements, d'organisations et d'institutions à qui des renseignements personnels peuvent être divulgués.

L'alinéa f) devrait être amendé pour clarifier le droit des «organismes d'enquêtes» non *fédéraux* à accéder à des données personnelles, si tel est l'esprit de la disposition.

ALINÉA 8(2)g) COMMUNICATION À UN PARLEMENTAIRE

Aucun *droit* d'accès ne devrait être accordé aux parlementaires. Cette disposition devrait être supprimée.

ALINÉA 8(2)h) COMMUNICATION POUR VÉRIFICATION INTERNE

Personne d'autre que les membres des forces de l'ordre ne devrait avoir le droit d'accéder aux renseignements de celles-ci. Cette disposition devrait être supprimée.

ALINÉA 8(2)I) COMMUNICATION DANS L'INTÉRÊT PUBLIC

Cet alinéa devrait être amendé pour faire en sorte que les forces de l'ordre ne soient plus tenues de signaler au Commissaire à la protection de la vie privée les renseignements qu'elles divulguent.

SECTION 8(3) RETENTION OF SECTION 8(2)(e) REQUESTS

This provisions should be amended to ensure that records of requests and disclosures pursuant to Section 8(2)(e) are not accessible to the subject to whom the request or disclosure relates.

SECTION 9(1) RETENTION OF RECORD OF DISCLOSURES

See our comments in relation to Section 8(3), above.

SECTION 11 PERSONAL INFORMATION BANK INDEX

An index of all law enforcement information banks should not be published. Law enforcement interest should be excluded from the application of this Section.

Shared information repositories such as C.P.I.C. and A.C.I.S. must not be defined as federal data banks.

SECTION 16 SPECIFICATION OF BASIS OF REFUSAL

Insofar as law enforcement interests are concerned, federal government departments should be required to reply only that they can neither confirm or deny the existence of protected records.

SECTION 18 EXEMPT BANKS

No discretion should be granted to the head of a federal institution to release information contained in exempt banks.

SECTION 19 INFORMATION OBTAINED IN CONFIDENCE

See our comments in relation to Section 13 of the *Access to Information Act*.

SECTION 22 LAW ENFORCEMENT EXEMPTION

Insofar as law enforcement interests are concerned, the exemption provisions in the *Privacy Act* should be identical to those in the *Access to Information Act*.

Thus, Clause (b) of Subsection (1) and Subsection (2) of Section 16 of the *Access to Information Act*, should be included in Section 22 of the *Privacy Act*.

See also our comments in relation to Section 16 of the *Access to Information Act*.

SECTION 22 (2) R.C.M.P. CONTRACTS

See our comments in relation to Section 16(3) of the *Access to Information Act*.

PARAGRAPHE 8(3) COPIE DES DEMANDES FAITES EN VERTU DE L'ALINÉA (2)e

Cette disposition devrait être amendée pour faire en sorte que les documents des demandes et des divulgations effectuées en vertu de l'alinéa 8(2)e ne soient pas accessibles à la personne concernée par la demande ou la divulgation.

PARAGRAPHE 9(1) RELEVÉ

Voir nos observations sur le paragraphe 8(3) ci-dessus.

ARTICLE 11 PUBLICATION DU RÉPERTOIRE

Aucun répertoire de tous les fichiers de renseignements des forces de l'ordre ne devrait être publié. Ces dernières devraient être soustraites à l'application de cet article.

Des banques communes d'information comme le CPIC et le SARC ne devraient pas être définies comme des fichiers de données fédéraux.

ARTICLE 16 PRÉCISION DES MOTIFS DU REFUS

Dans la mesure où les intérêts des forces de l'ordre sont en cause, les ministères fédéraux devraient être tenus de répondre qu'ils ne peuvent ni confirmer ni infirmer l'existence de documents protégés.

ARTICLE 18 FICHIERS INCONSULTABLES

Le responsable d'une institution fédérale ne devrait se voir accorder *aucun* pouvoir discrétionnaire quant à la divulgation de renseignements contenus dans des fichiers inconsultables.

ARTICLE 19 RENSEIGNEMENTS PERSONNELS OBTENUS À TITRE CONFIDENTIEL

Voir nos observations sur l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ARTICLE 22 ENQUÊTES—EXEMPTIONS

Dans la mesure où les intérêts des forces de l'ordre sont en cause, les dispositions relatives à l'exemption contenue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être les mêmes que celles prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Ainsi, le paragraphe 16(1) et l'alinéa 16(2)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* devraient être inclus dans l'article 22 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Voir aussi nos observations sur l'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

PARAGRAPHE 22(2) OPÉRATIONS DE LA GRC

Voir nos observations sur le paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

SECTION 23 SECURITY CLEARANCES

The sentence, “if disclosure of the information would reveal the identity of the individual who furnished the information to the investigative body”, should be deleted. It is imprudently restrictive.

SECTION 24 (b) DISCLOSURE TO CONVICTED PERSONS

This Section should be amended to ensure protection for data shared by *non-federal* law enforcement agencies.

The phrase, “reasonably be expected”, should be deleted.

The “promise test” is totally unreasonable and should be eliminated.

Consent of the submitter should be the condition precedent to disclosure.

Shared data should be *deemed* confidential and guaranteed protection.

SECTION 25 SAFETY OF INDIVIDUALS

See our comments in relation to Section 17 of the *Access to Information Act*.

SECTION 26 INFORMATION ABOUT ANOTHER INDIVIDUAL

This Section should be amended to ensure that individuals are prevented from obtaining access to personal information about *another* individual, particularly in the law enforcement context.

SECTION 28 SOLICITOR-CLIENT PRIVILEGE

See our comments in relation to Section 24 of the *Access to Information Act*.

SECTION 29 ACCESS TO MEDICAL RECORDS

This Section should be amended to provide a right of access to law enforcement authorities in *emergent* situations.

THE REVIEW PROCESS GENERALLY

See our comments on this issue as they relate to review provisions in the *Access to Information Act*.

SECTION 35(1)(d) TO (f) POWERS OF PRIVACY COMMISSIONER

See our comments in relation to Section 37(1)(d) to (f) of the *Access to Information Act*.

ARTICLE 23 ENQUÊTES DE SÉCURITÉ

La phrase «dans les cas où la communication des renseignements entraînerait la divulgation de l'identité de l'information à l'origine des renseignements en question» devrait être supprimée. Elle est trop restrictive.

PARAGRAPHE 24b) COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS AUX CONDAMNÉS

Cette disposition devrait être amendée pour protéger les données partagées par les forces de l'ordre autres que les forces fédérales.

L'expression anglaise «reasonably be expected» devrait être supprimée.

Cet aspect de la «promesse» est tout à fait déraisonnable et devrait être éliminé.

Il ne devrait être divulgué aucun renseignement sans le *consentement* du requérant.

Les données communes devraient être *réputées* confidentielles et être absolument protégées.

ARTICLE 25 SÉCURITÉ DES INDIVIDUS

Voir nos observations sur l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ARTICLE 26 RENSEIGNEMENTS CONCERNANT UN AUTRE INDIVIDU

Cet article devrait être amendé pour faire en sorte que des individus ne puissent obtenir des renseignements personnels sur *un autre* individu, tout particulièrement quand il s'agit de renseignements que détiennent les forces de l'ordre.

ARTICLE 28 SECRET PROFESSIONNEL DES AVOCATS

Voir nos observations sur l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ARTICLE 29 ACCÈS À DES DOSSIERS MÉDICAUX

Cet article devrait être amendé pour accorder aux forces de l'ordre le droit d'avoir accès à des renseignements dans des cas d'*urgence*.

EXAMEN GÉNÉRALITÉS

Voir nos observations sur la question concernant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ALINÉAS 35(1)d) à f) POUVOIRS DU COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Voir nos observations aux alinéas 37(1)d) à f) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

SECTION 37 REVIEW OF EXEMPT BANKS

Insofar as law enforcement files are contained in exempt banks, this Section is thoroughly objectionable and must be deleted. No one, not even a Privacy Commissioner, should be granted the unfettered right to prowl through law enforcement files.

SECTION 38 REVIEW OF DISCLOSURE PRACTICES

This Section should be amended to ensure that insofar as law enforcement files are concerned, no right of access is granted to a Privacy Commissioner for the purpose of examination or review.

SECTION 47 COURT PRECAUTIONS AGAINST DISCLOSURE

See our comments in relation to Section 48 of the *Access to Information Act*.

SECTION 58 DELEGATION OF INVESTIGATIONS

Law enforcement should be included in the description of those types of matters in relation to which the Commissioner's power to delegate investigations is restricted.

SECTION 64 DUTY OF NON-DISCLOSURE

An offence should be created, and penalties provided for negligent or deliberate disclosure of otherwise protected information by the Privacy Commissioner and/or his staff.

SECTION 69(3) MINISTERIAL CONTROL OF DATA BANKS

This Section should be amended to exclude law enforcement information banks from ministerial influence or control.

PART III ADDITIONAL SUBMISSIONS

PRE-AUTHORIZED CONSENT

The proposed Acts must provide the opportunity for individuals to give their consent *in advance* to the release of information to facilitate openness and data release.

Furthermore, the Acts must permit individuals to waive the requirements that access requests to their own data, by themselves or other persons, must be *in writing*. Individuals should be able to authorize the release of *their own information* to other persons in terms of other access modes, ie. telephone request or personal inspection.

ARTICLE 37 EXAMEN DES FICHIERS INCONSULTABLES

Dans la mesure où des dossiers des forces de l'ordre sont inclus dans les fichiers inconsultables, le présent article est tout à fait répréhensible et doit être supprimé. Personne, pas même le Commissaire à la protection de la vie privée, ne devrait être investi du droit exclusif de fouiller dans les dossiers des forces de l'ordre.

ARTICLE 38 EXAMEN DES MODALITÉS DE COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS

Cet article devrait être amendé pour faire en sorte que dans la mesure où les dossiers des forces de l'ordre sont en cause, aucun droit ne soit accordé au Commissaire à la protection de la vie privée à des fins d'examen.

ARTICLE 47 PRÉCAUTIONS À PRENDRE CONTRE LA DIVULGATION

Voir nos observations sur l'article 48 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

ARTICLE 58 POUVOIR DE DÉLÉGATION

L'application de la loi devrait être incluse dans la description des questions sur lesquelles les pouvoirs de délégation du Commissaire à des fins d'enquêtes sont restreints.

ARTICLE 64 NON-DIVULGATION—OBLIGATION

Une infraction devrait être créée et des peines imposées pour une divulgation négligente ou délibérée de renseignements protégés par le Commissaire à la protection de la vie privée ou par ses cadres.

PARAGRAPHE 69(3) CONTRÔLE MINISTÉRIEL DES FICHIERS

Cet article devrait être amendé pour ne pas assujettir au contrôle du ministre les fichiers de renseignements des forces de l'ordre.

PARTIE III AUTRES QUESTIONS

CONSENTEMENT PRÉALABLE

Les lois proposées devraient permettre aux individus de consentir *au préalable* à communiquer des renseignements pour faciliter les enquêtes et la publication de données.

Par conséquent, les lois doivent permettre aux individus de ne pas exiger que les demandes d'accès à leurs propres données, présentées par eux-mêmes ou d'autres personnes, soient *sous forme écrite*. Les individus devraient pouvoir autoriser la publication de *leurs propres renseignements* à d'autres personnes par d'autres moyens, c'est-à-dire par téléphone ou par une inspection personnelle.

MEDIA/LAW ENFORCEMENT RELATIONS

The effects of access and privacy law on media/law enforcement relations in particular, and government/media relations in general should be addressed, and if necessary, provided for in the proposed legislation.

RAPPORTS ENTRE LES MÉDIAS ET LES FORCES DE L'ORDRE

Le projet de loi devrait prévoir les répercussions du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels sur les rapports entre les médias et les forces de l'ordre plus particulièrement, et entre le gouvernement et les médias en général, s'il y a lieu.

R
UNIV TORONTO 243 S
SERIALS DEPT LIBRARY
TORONTO

13C024-7

CN M5S 1A5



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Association of Canadian Archivists:

From the Eastern Ontario Archivists' Association:

Ms. Bennett McCardle, Director of Archival Research for
the Indian Association of Alberta;

Mr. Glen Wright, Archivist;

Mr. Robert Hayward, Archivist;

Dr. Margaret Mattson, President, Eastern Ontario Archi-
vists Association.

From the Canadian Sociology and Anthropology Association:

Mr. Donald E. Willmott, Professor, York University;

Mr. Paul Lamy, Associate Professor, University of Ottawa.

De l'Association of Canadian Archivists:

De Eastern Ontario Archivists' Association:

M^{me} Bennett McCardle, directeur de l'Archival Research for
the Indian Association of Alberta;

M. Glen Wright, archiviste;

M. Robert Hayward, archiviste;

D^r Margaret Mattson, président, Eastern Ontario Archivists
Association.

De la Société canadienne de sociologie et anthropologie:

M. Donald E. Willmott, professeur, Université York;

M. Paul Lamy, professeur agrégé, Université d'Ottawa.

HOUSE OF COMMONS
3

Issue No. 20

Thursday, March 19, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 20

Le jeudi 19 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on
4

Justice and Legal Affairs

Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand
Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Gamble

Hervieux-Payette (Mrs.)
Hnatyshyn
Irwin
Kilgour
Kushner

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

Lachance
MacLellan
Marceau
Nystrom

Robinson (*Burnaby*)
Rossi
Stollery
Vankoughnet—20

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday, March 18, 1981:

Mr. Lawrence replaced Mr. Crosby (*Halifax West*).

On Thursday, March 19, 1981:

Mr. Gamble replaced Mr. Lawrence.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 18 mars 1981:

M. Lawrence remplace M. Crosby (*Halifax-Ouest*).

Le jeudi 19 mars 1981:

M. Gamble remplace M. Lawrence.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 19, 1981
(21)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 11:12 o'clock a.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Baker (Nepean-Carleton), Dubois, Gamble, Hnatyshyn, Irwin, Lachance, Marceau, Robinson (Burnaby) and Robinson (Etobicoke-Lakeshore).

Other Member present: Mr. Masters.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. David Johansen, Researcher; and Mr. François Bernier, Researcher.

Witnesses: From The Canadian Bar Association: Mr. A. William Cox, President. From The Canadian Bar Association, Special Committee on Freedom of Information: Mr. Peter S. Grant, Chairman; Mr. Sheldon M. Chumir, Mr. Roderick M. MacKenzie, Mr. Murray Rankin and Mr. Peter Rock.

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses made a statement and answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 3, 1980, the Chairman authorized that the brief submitted by The Canadian Bar Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "JLA-8".*)

At 12:56 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 MARS 1981
(21)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui 11 h 12 sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: MM. Baker (Nepean-Carleton), Dubois, Gamble, Hnatyshyn, Irwin, Lachance, Marceau, Robinson (Burnaby) et Robinson (Etobicoke-Lakeshore).

Autre député présent: M. Masters.

Aussi présents: Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: MM. David Johansen et François Bernier, recherchistes.

Témoins: De l'Association du Barreau canadien: M. A. William Cox, président. De l'Association du Barreau canadien, Comité spécial sur l'accès à l'information: M. Peter S. Grant, président; M. Sheldon M. Chumir, M. Roderick M. MacKenzie, M. Murray Rankin et M. Peter Rock.

Le Comité reprend l'étude du bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 3 juin 1980, le président autorise que le mémoire soumis par l'Association du Barreau canadien soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «JLA-8».*)

A 12 h 56, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 19, 1981

• 1110

[Text]

The Chairman: Gentlemen, we will start the meeting now. We are very happy this morning that we have with us the Canadian Bar Association. For order of the day, we resume consideration of Bill C-43, Clause 1. Comme je viens de le dire, nous avons avec nous ce matin les représentants de l'Association du Barreau canadien, and I give the floor right now to Mr. A. William Cox. I think he will make a short statement and, after, will refer to Mr. Peter Grant of Toronto who is just to the right of me. I give the floor right now to Mr. Cox.

M. A. William Cox (président, Association du Barreau canadien): Merci, monsieur le président.

J'aimerais vous remercier de la possibilité qui nous est donnée de comparaître devant vous aujourd'hui pour vous présenter le mémoire de l'Association du Barreau canadien.

Thank you, Mr. Chairman. On behalf of the Canadian Bar Association I thank your committee for the opportunity to present this submission on Bill C-43. As you are well aware we, as a national organization representing 29,000 lawyers in Canada, have taken a deep interest in freedom of information legislation for a number of years. Almost 5 years ago the Canadian Bar Association overwhelmingly passed a resolution calling for access to information legislation to be enacted by the Parliament of Canada and all provincial legislatures. This would create the statutory right of persons to obtain access to information held by all governments or their agencies, subject only to a limited list of narrowly defined topics, with any refusal subject to review and enforcement by the courts on merit and with the burden of proof on the government.

Since that time, our association has been extremely active at both the federal and provincial levels in pressing for meaningful action. We published a major research study on judicial review in 1977, and our special committee on freedom of information published a model bill on freedom of information in early 1979. In the past few years we have seen considerable progress in a number of provinces, as well as the introduction of Bill C-15 and Bill C-43 at the federal level.

In Nova Scotia, my home province, in fact a new bill was introduced approximately two weeks ago. This would replace and improve the present freedom of information legislation which was the first statute on this subject in Canada.

In regard to Bill C-43, our special committee on freedom of information has prepared a detailed written submission which I believe you have received. While our submission makes many suggestions and amendments, in fact 40-some, we should stress that we are fully in support of the basic thrust and intent of this legislation. Both Bill C-15 and Bill C-43 have many admirable features, particularly with regard to the recognition of the need for independent judicial review of decisions to

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 19 mars 1981

[Translation]

Le président: Messieurs, nous allons commencer. Nous sommes très heureux de recevoir ce matin les représentants de l'Association du Barreau canadien. Nous reprenons l'étude du Bill C-43, article 1. As I just said, we have with us this morning the Canadian Bar Association. Je donne donc la parole à M. William Cox. Je crois qu'il va faire une petite déclaration, puis il passera la parole à M. Peter Grant, de Toronto, qui se trouve immédiatement à ma droite. La parole est à M. Cox.

Mr. A. William Cox (President, Canadian Bar Association): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to thank you for the opportunity to present to you our brief on behalf of the Canadian Bar Association.

Merci, monsieur le président. Au nom de l'Association du Barreau canadien, je veux remercier le Comité de cette possibilité de présenter ce mémoire au sujet du Bill C-43. Comme vous le savez, en tant qu'organisation nationale représentant 29,000 avocats au Canada, nous nous intéressons énormément à la législation sur la liberté d'information depuis un certain nombre d'années. Il y a près de cinq ans, l'Association du Barreau canadien a adopté, à une majorité écrasante, une résolution réclamant qu'une législation d'accès à l'information soit promulguée par le Parlement du Canada et toutes les assemblées provinciales, établissant le droit statutaire pour toute personne à accéder aux renseignements détenus par tous les gouvernements ou leurs agences, à l'exception d'une liste limitée de sujets étroitement définis, tout refus devant faire l'objet d'une révision et d'une décision avec application des tribunaux, la charge de la preuve incombant au gouvernement.

Depuis, notre association a exercé des pressions pour que des mesures soient prises à la fois aux niveaux fédéral et provinciaux. Nous avons publié une importante étude sur le contrôle judiciaire en 1977, et notre comité spécial sur la liberté de l'information a publié un projet de loi type sur la liberté d'information au début de 1979. Au cours des dernières années, nous avons constaté des progrès très sensibles dans un certain nombre de provinces, et vu le dépôt des Bills C-15 et C-43 au niveau fédéral.

En Nouvelle-Écosse, ma province d'origine, un nouveau projet de loi vient d'être déposé, il y a environ deux semaines. Il remplacera, en l'améliorant, la loi actuelle sur la liberté d'information, première loi de ce genre à avoir été adoptée au Canada.

Pour ce qui est du Bill C-43, notre comité spécial sur la liberté d'information a préparé un mémoire détaillé, que vous avez reçu, je crois. Bien qu'il contienne de nombreuses suggestions et modifications, une quarantaine, nous soutenons à fond l'orientation et l'intention générale de cette mesure législative. Les Bills C-15 et C-43 contiennent de nombreuses dispositions éminemment louables, notamment en reconnaissant la nécessité d'un contrôle judiciaire indépendant des refus de divulga-

[Texte]

withhold disclosure. We have therefore focused our attention on providing as constructive comments as we can with a view to making the new legislation as comprehensive, meaningful, and practical as possible.

I apologize Mr. Chairman, the French translation of our brief is still in preparation but it will be available shortly.

May I now introduce to you the Chairman of our Special Committee on Freedom of Information of the Canadian Bar Association. He is Mr. Peter S. Grant of Toronto. Mr. Grant will introduce the members of his committee to you and your committee and will present some highlights of our written submission.

The Chairman: Thank you, Mr. Cox.

Mr. Peter S. Grant (Chairman, Special Committee on Freedom of Information, Canadian Bar Association): Thank you, Mr. Chairman. As Mr. Cox has indicated, our committee has been vitally interested for some time in this issue, and I think their interest is demonstrated by the attendance of most of our committee members here today.

I am pleased to introduce four of the members of our committee and going from west to east, we have Professor Murray Rankin, the author of The Rankin Report, 1977, from the University of Victoria. Next is Roderick MacKenzie, a solicitor in the City of Vancouver, Sheldon Chumir, a solicitor in the City of Calgary, and Peter Rock a solicitor here in the City of Ottawa.

Two members of our committee, namely Madame Francine Côté and Ernest Reid were unfortunately unable to be with us this morning. Madame Côté is in court in Montreal, and Mr. Reid is involved in an inquiry in St. John's, Newfoundland. But I can assure you all of our members have contributed extensively to our submissions and we are very eager and delighted that the committee has given us an opportunity to be present today.

Now, the brief itself as you can see, has been divided into three parts, followed by two appendices and, as Mr. Cox indicated, we have tried to be as constructive as possible. In brief, we have recommended some 44 amendments to the bill, in an effort to make it as comprehensive and meaningful as we can. The submissions are divided into three parts, the first of which starts at page eight and deals with procedural matters and the right to access. In this area we focused on, to begin with, our concerns about making clear that the purpose of the legislation is not only to afford access to documents but also to make them available on a timely and low-cost basis and that gets expressed in our proposed amendment to the general statement of policy set out on page eight of the brief. Later, we deal with the question of the time limits within which the government is permitted to respond to an access request and the fees which could be charged. As you will see, our comments essentially attempt to limit the scope to which the government can deal with documents under those two headings.

Finally, in this part, a very critical issue from the standpoint of the bar association is set out at page 11 and following, dealing with the publication of manuals used by employees in administering or carrying out programs or activities of the government institution. I should correct a small typographical

[Traduction]

tion. L'objectif de nos commentaires constructifs tend à rendre cette nouvelle loi aussi complète, judicieuse et pratique que possible.

Monsieur le président, je m'excuse, mais la traduction française de notre mémoire n'est pas encore terminée; elle le sera très bientôt.

J'aimerais maintenant vous présenter le président de notre comité spécial sur la liberté d'information. Il s'agit de M. Peter S. Grant, de Toronto. M. Grant va vous présenter les membres de son comité et exposera les grandes lignes de notre mémoire.

Le président: Merci, monsieur Cox.

M. Peter S. Grant (président, Comité spécial sur la liberté de l'information, Association du Barreau canadien): Merci, monsieur le président. Comme M. Cox l'a indiqué, notre comité s'intéresse de très près à cette question depuis quelque temps, et cet intérêt est démontré par la présence de la plupart de ses membres ici aujourd'hui.

C'est avec plaisir que je vous présente quatre des membres de notre comité. Partant de l'ouest, nous avons le professeur Murray Rankin, auteur du rapport Rankin de 1977, de l'Université de Victoria. Ensuite, il y a Roderick MacKenzie, avocat à Vancouver; Sheldon Chumir, avocat à Calgary, et Peter Rock, avocat ici, à Ottawa.

Deux membres de notre comité, à savoir M^{me} Francine Côté et M. Ernest Reid ne peuvent malheureusement être présents ce matin. M^{me} Côté plaide à Montréal et M. Reid participe à une enquête à Saint-Jean de Terre-Neuve. Je peux cependant vous assurer que tous les membres ont contribué à la rédaction de ce mémoire, et nous sommes très heureux que votre Comité nous ait invités à comparaître.

Comme vous pouvez le voir, ce mémoire est divisé en trois parties, suivies de deux annexes et, comme M. Cox l'a indiqué, nous avons essayé d'être aussi constructifs que possible. En bref, nous recommandons 44 modifications au projet de loi, visant à le rendre aussi complet et exhaustif que possible. Le mémoire est divisé en trois parties. La première, qui commence à la page 8, traite de la procédure et du droit d'accès. Nous rappelons tout d'abord que l'objet de cette mesure législative est non seulement de permettre l'accès aux documents, mais également de les communiquer à peu de frais et dans des délais raisonnables, principe que nous traduisons dans l'amendement à l'énoncé général de politique que nous proposons à la page 8 du mémoire. Plus loin, nous traitons de la question des délais dans lesquels le gouvernement devrait répondre à une demande d'accès, et des frais. Vous constaterez que nos commentaires essaient pour l'essentiel de limiter la marge de manœuvre du gouvernement dans ces deux domaines.

Pour finir, toujours dans cette partie, nous parlons d'un problème très important de notre point de vue, à partir de la page 11, celui de la publication des manuels utilisés par les employés dans l'administration des programmes ou des activités des institutions gouvernementales. J'aimerais rectifier une

[Text]

error at the bottom of page 11, in the last line. Rather than "commit the government" it is "commend the government", Mr. Chairman. I know you will appreciate that correction.

The Chairman: Yes, very good.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Even we cannot commit the government.

Mr. Grant: That is right.

As we have pointed out here, we have recommended that the suggestion in our model bill, and the one carried in the Ontario commission report, be adopted, that Schedule I Clause 5 of the proposed act, be amended to include an affirmative duty on the government to publish internal laws and policy manuals of government institutions.

Now, turning to part two of our brief, we focus on the exemptions from disclosure set out in Bill C-43. As noted in Schedule I Clause 2 of the proposed legislation, it is very important that the necessary exceptions to the right of access be limited and specific. So that is the test that we have applied in reviewing the proposed exemptions.

Now, I think it is fair to say that while certain of the exemptions are acceptable, there are quite a few that in our view, really must be changed if the bill is to provide meaningful access to Canadians to government documentation, and we have expressed particular concern under the headings: federal-provincial affairs, set out at pages 24 and following; the international affairs and defense exemption at pages 28 and following; law enforcement and investigations at page 31, and personal information exemptions at page 34.

In brief, without going into detail in some cases, in fact, we have preferred the language in Bill C-15 which we felt, particularly in the federal-provincial affairs issue and in the issue of the question of third-party information, more accurately expressed I think our desire to have a residual balancing test so that there is always a burden to prove injury before disclosure can be exempted. That shows up as well in our comments on the international affairs and defense provision where we are concerned about limiting that provision clearly to documents which could reasonably be thought to cause injury rather than the extensive, all-inclusive class list which is now provided in that section.

Now, a very important section, one of the most critical ones that we have focused on, is set out at page 31 of the brief, dealing with law enforcement and investigations. Essentially, we have picked up on the points raised in our model bill and by the Ontario Commission on Freedom of Information to recommend that the clause be amended to make it absolutely clear that reports prepared in the course of routine law-enforcement inspection or investigations by an agency which has the function of enforcing and regulating compliance with a particular law should not be exempted. We are concerned that the present wording of Clause 16 would provide too wide an exemption, in that routine inspections of such matters as the quality of meat packing, air safety, environmental conditions, compliance of licensees with conditions of licence—perfectly routine inspection reports—might well be swept under the

[Translation]

petite erreur typographique au bas de la page 11, à la dernière ligne. Il faut lire «commend the government» et non pas «commit the government», monsieur le président. Vous apprécierez la rectification.

Le président: Excellent.

M. Baker (Nepean-Carleton): Nous-mêmes ne pouvons engager le gouvernement.

M. Grant: Exactement.

Nous recommandons que la proposition faite dans notre projet de loi type, et incluse dans le rapport de la commission de l'Ontario, soit adoptée, que l'annexe I (article 5) du projet de loi soit modifiée pour inclure l'obligation du gouvernement de publier les lois internes et les manuels de règlements des institutions gouvernementales.

Nous consacrons la deuxième partie de notre mémoire aux exceptions contenues dans le Bill C-43. Comme il est indiqué dans l'annexe I (article 2) du projet de loi, il est très important que les exceptions obligatoires au droit d'accès soient limitées et précises. C'est donc le critère que nous avons appliqué en examinant les exemptions proposées.

S'il est juste de dire que certaines de ces exemptions sont acceptables, un bon nombre d'entre elles, à notre avis, ne le sont pas si l'on veut que ce projet de loi offre un véritable accès aux documents du gouvernement. Nous avons regroupé celles qui nous inquiètent le plus des rubriques suivantes: affaires fédérales-provinciales, page 24; affaires internationales et défense, page 28; enquêtes et opérations de police, page 31; et renseignements personnels, page 34.

Sans entrer dans le détail, dans certains cas, nous donnons notre préférence au langage du Bill C-15 qui, à notre avis, notamment en ce qui concerne les affaires fédérales-provinciales et les renseignements fournis par des tiers, correspond avec plus de précision à notre désir que la décision de non-diffusion soit toujours précédée de la preuve d'un préjudice. Nos commentaires dans ce sens s'appliquent également aux dispositions concernant les affaires internationales et la défense où nous préférons que ces exemptions portent clairement sur des documents dont on peut penser raisonnablement que leur publication causera des préjudices plutôt que la longue liste de caractère très général qui figure actuellement dans cet article.

Nous consacrons la page 31 de notre mémoire à un article très important, un des plus importants, selon nous, celui consacré aux enquêtes. Pour l'essentiel, nous avons repris les points contenus dans notre projet de loi type et dans le rapport de la commission de l'Ontario sur la liberté d'information, et nous recommandons que cet article soit modifié, pour qu'il soit absolument clair que les rapports préparés pendant les enquêtes policières de routine ou pendant les enquêtes faites par des agences dont la fonction est de faire respecter l'application de certaines lois ne peuvent faire l'objet d'une exemption. Le libellé actuel de l'article 16 n'est pas suffisamment limitatif, car les enquêtes de routine sur la qualité des viandes, sur la sécurité aérienne, sur les conditions environnementales, sur le respect des conditions attachées à certains permis, enquêtes tout à fait ordinaires, pourraient très bien entrer dans les

[Texte]

current wording of this clause. So as I say, we have made a number of comments on that score.

• 1125

On the personal information issue, we have again recommended strongly to your committee that the approach recommended in the Williams Commission report last September be adopted. The quotes from that report are set out at pages 35 and 36. Essentially, we are very concerned that there is no residual balancing test, and a document that causes little or no conceivable harm or injury to an individual's personal privacy could well be ordered to be withheld under the current exemptions. Ironically, the concept of adding this kind of residual balancing test is recognized in Bill C-43, but as part of the proposed Privacy Act, and in that situation it can be invoked only by a minister, on his own initiative, and there is no way for an individual to be heard on the matter. So our proposal here is to move that clause, the residual balancing test, from Clause 8 of the proposed Privacy Act into the proposed Access to Information Act, so that Clause 19 of that latter act would no longer prevent disclosure of information which would in no way harm personal privacy, or where the invasion of privacy would be minimal compared to the public interest to be served by the disclosure.

Going on now to the last part of our brief, because we did not want to take too much time in the oral presentation and we would be delighted to answer questions—this deals, of course, with the review process. I will be quick to say, Mr. Chairman, that we have had a great deal of difficulty in assessing exactly what the meaning of Clauses 49, 50, and 51 would be if subjected to court review. We had a mock hearing at a major international symposium last fall, at which three well-known counsel argued a mock case before Mr. Justice Samuel Freedman of the Manitoba Court of Appeal, and it was a very entertaining and instructive exercise for all of us. We have excerpted from the transcript of that mock hearing some of the comments of the participating counsel on the meaning and intent of Clauses 49, 50, and 51. In brief, they found it very difficult to know exactly what would happen when the courts ruled on these clauses. Therefore, in general we prefer to have a clause which makes it absolutely clear that the test the court is to apply is to substitute its own opinion on whether or not the document falls within or without the statutory exemptions. It may well be that Clause 50 carries that into force. It is certainly of course, true that Clause 51, which has a much more limited form of judicial review, would not do so. Our preference would have been that Clause 51 not be adopted and that the Clause 50 approach, which was the only approach in Bill C-15, be utilized.

As an alternative to that, however, as you will see at pages 56 and 57 of our submission, if Clause 51 is retained at all, we would propose it be amended so as to apply only to records which are refused to be disclosed on grounds that could truly be said to involve political judgment in its most classic form. We would limit that to federal-provincial relations, international relations, and national defence and security. We do not consider the claim for exemptions, in areas like law enforce-

[Traduction]

exemptions définies par cet article. Nous faisons donc un certain nombre de commentaires à ce sujet.

Pour ce qui est des renseignements personnels, nous recommandons fortement à votre Comité d'adopter les conclusions du rapport de la Commission Williams de septembre dernier. Nous citons des extraits de ce rapport aux pages 35 et 36. Pour l'essentiel, nous considérons que cette disposition est très arbitraire et que la divulgation d'un document causant peu ou pas de préjudice à la vie privée d'un particulier pourrait être refusée en vertu des exemptions. Il est ironique que l'autorisation des divulgations de renseignements personnels ne figure, dans le Bill C-43, que dans la partie consacrée à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Qui plus est, cette initiative ne peut venir que d'un ministre, et le concerné n'a pas le loisir de se faire entendre. Nous proposons donc que cet article 8 de la proposition de loi sur la protection des renseignements personnels figure dans la proposition de loi sur l'accès à l'information, afin que l'article 19 de cette dernière n'empêche plus la divulgation de renseignements qui ne porteraient nullement atteinte à la vie privée ou dont la conséquence sur ce plan serait minime en comparaison de l'intérêt public que cette divulgation servirait.

Je passe maintenant à la dernière partie de notre mémoire,—nous ne voulons pas consacrer trop de temps à cet exposé, pour pouvoir répondre à vos questions,—qui traite, bien entendu, de l'examen judiciaire. Je ne vous cacherai pas, monsieur le président, que nous avons eu beaucoup de difficultés à comprendre exactement la portée des articles 49, 50 et 51 s'ils étaient soumis aux tribunaux. Au cours d'un symposium international important, l'automne dernier, nous nous sommes livrés à un simulacre d'audience au cours duquel trois avocats bien connus ont plaidé devant le juge Samuel Freedman, de la Cour d'appel du Manitoba. Cet exercice s'est révélé très instructif et très intéressant. Nous avons extrait de la transcription de ce simulacre certains des commentaires des avocats participants sur la signification et l'objet des articles 49, 50 et 51. En résumé, il aurait été très difficile de déterminer avec exactitude quelle serait l'attitude des tribunaux concernant ces articles. Par conséquent, d'une manière générale, nous préférons un article indiquant, sans aucune ambiguïté, que c'est au tribunal de décider, si oui ou non, le document demandé entre dans la catégorie des exemptions statutaires. L'article 50 semble lui donner ce pouvoir. Par contre, l'article 51, qui correspond à une forme d'examen judiciaire beaucoup plus limitée, ne le lui donne pas. Nous préférierions que l'article 51 soit écarté et que l'article 50, qui seul figurait dans le Bill C-15, soit utilisé.

Toutefois, si ce n'est pas possible, si l'article 51 est maintenu, vous pouvez constater qu'aux pages 56 et 57, nous proposons qu'il soit modifié afin de ne s'appliquer qu'aux documents dont la divulgation est refusée pour des raisons dont on peut dire qu'elles procèdent d'un jugement politique dans sa forme la plus classique. Nous le limiterions donc aux relations fédérales-provinciales, aux relations internationales, à la défense nationale et à la sécurité. Nous ne considérons pas

[Text]

ment, lawful investigations, financial injury, as an area where a court could not readily substitute its own judgment for that of a minister, since the courts have very great confidence in dealing with prosecutorial proceedings on a day-to-day basis. Far from involving ministerial responsibility in the political sense, it would seem to us the decisions on whether something impacts law enforcement requires a complete detachment from the normal political environment. Instead it requires a commitment to the rule of law. We can think of no institution better able to review the impact of disclosure decisions in this area than the courts.

• 1130

Finally, Mr. Chairman, we have appended to our brief some recommended amendments to the French-language version of Bill C-43 to improve, we hope, the manner in which the French-language version of the bill is carried forward to make it as clear and coherent as possible and in line with the intent of the English-language version.

Those are our preliminary comments, Mr. Chairman. As I said, we will be delighted to respond to any requests or questions from your committee.

The Chairman: Thank you, Mr. Grant. I understand that the French copy of your brief will be sent to the clerk to circulate it to all the members.

Mr. Grant: Yes.

The Chairman: Thank you. I give the floor to Mr. Baker.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): Mr. Cox and Mr. Grant and your colleagues, I would like, since I am the first member of the committee other than the chairman to join the chairman in welcoming you, my colleagues at the bar, to the meeting, to express some thanks that go beyond today. The Canadian Bar Association, as you pointed out, has been extremely active in this field.

I had the privilege with others of being a member of the Joint Committee on Regulations and Statutory Instruments which reviewed the process and problems of freedom of information. I want to say to you that the submissions which you made to that committee were very helpful in the formation of that report. I know that not everything that you said was adopted but I think you should know that the members of the committee felt very strongly and positively about the contribution which you made.

As a minister who was responsible in the former government for the introduction of Bill C-15, the comments by the bar were extremely helpful to us. Again, we did not follow all of the advice of the bar, but I gather we may have followed more of the advice of the bar than this bill does, and I do not say that in any pejorative way. I want you to understand that all the parties represented in this committee are anxious, as you are, to have a sound proposition before Parliament and for it to be passed by Parliament—sound not only from the point of view of openness in government but also from the point of view of protecting the underlying legitimate interests of the state in terms of security, the administration of justice, federal-provincial relations, and external relations with other countries.

[Translation]

que la demande d'exemption en matière d'application de lois, d'enquêtes juridiques ou de préjudices financiers ne puisse pas être facilement soumise à un tribunal plutôt qu'à un ministre, puisque les tribunaux sont très à même de mener au jour le jour des poursuites de procureur plutôt que d'impliquer la responsabilité ministérielle, au sens politique; il nous semble que les décisions sur toute éventuelle incidence semblable exigent d'être complètement détachées de l'environnement politique normal. Il faut au contraire pouvoir s'attacher à l'application de la loi elle-même. Aucune autre institution ne nous semble mieux en mesure que les tribunaux d'évaluer l'incidence de la divulgation de certains renseignements.

Finale­ment, monsieur le président, nous avons annexé à notre mémoire certains amendements que nous recommandons pour améliorer la version française du Bill C-43, afin qu'elle soit aussi claire et cohérente que possible et corresponde à l'intention de la version anglaise.

C'est tout ce que nous avons à dire pour commencer, monsieur le président. Je répète que nous serons ravis de répondre aux demandes ou questions de votre Comité.

le président: Merci, monsieur Grant. Je crois comprendre que la version française de votre mémoire sera adressée au greffier, pour qu'il la distribue à tous les membres du comité.

M. Grant: En effet.

le président: Merci. Je donne la parole à M. Baker.

M. Baker (Nepean-Carleton): Monsieur Cox et monsieur Grant, ainsi que vos collègues, étant donné que je suis le premier membre du Comité à vous souhaiter la bienvenue, après le président, je voudrais remercier mes collègues du Barreau de ce qu'ils ont fait non seulement aujourd'hui, mais dans tout cet exercice. L'Association du Barreau canadien a en effet été extrêmement active dans tout ce domaine.

J'ai partagé avec d'autres le privilège de faire partie du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires qui a examiné la question et les problèmes de la liberté d'information. Je puis vous dire que les recommandations que vous avez soumises à ce comité nous ont beaucoup aidés dans la préparation de notre rapport. Je sais que nous n'avons pas adopté tout ce que vous préconisiez, mais sachez que les membres du comité vous sont très reconnaissants de toute votre contribution.

Sous le gouvernement précédent, j'étais le ministre responsable du dépôt du Bill C-15, et je puis vous assurer que les observations du Barreau nous ont beaucoup aidés. Là encore, nous n'avons pas suivi tous les conseils du Barreau, mais je crois que nous le faisons tout de même dans une plus large mesure que dans le projet de loi dont nous sommes actuellement saisis. Notez que ma remarque ne se veut absolument pas péjorative. Je veux simplement que vous compreniez que tous les partis représentés au sein de ce Comité sont, comme vous, très impatients que le Parlement étudie et adopte une proposition valable, non seulement du point de vue de la transparence du gouvernement, mais également dans le souci de protéger les intérêts légitimes de l'État en matière de sécurité, d'adminis-

[Texte]

That, as I have found and I am sure you have found in dealing with it, is a very difficult line to tread on some occasions.

I read the brief and I want you to know that I think the brief in its very comprehensiveness is very helpful, certainly to me, and I am sure to members of the committee, in that search that we are engaged in at this time.

I am impressed by the number of amendments that you have proposed and I am equally pleased to see that the bar has not departed from the principle that has guided it from the beginning. That is that exemptions ought to be absolutely limited and absolutely specific in order to allow the fullest review.

• 1135

May I just ask you a couple of questions? I have no serious quarrel with the thrust of the thing. We can debate a number of things amongst us, but I have no serious quarrel with the thrust of the brief.

One of the issues I note the Bar has taken a position on now, and on which it took a position before, and which we ignored and this present government has ignored, is the question of access to be accorded to any person, regardless of whether or not he or she is a Canadian citizen. I wonder if you people have had the benefit of discussions with authorities in the United States, where in fact there is unlimited access. A Canadian journalist, a Canadian citizen, or a Canadian member of Parliament can go—and some of them have gone—down to the United States, and I suppose from the point of view of their operation, clutter up their system a bit with applications. There is a limitation we have put on citizenship to assist the system, in that the Government of Canada certainly has a duty towards its own citizens. It becomes somewhat less apparent—certainly to me—why you have persisted in this insistence on making it so broad that it could open the process to people to whom the process has no responsibility. At least it would appear that way.

Mr. Grant: Before I speak to that, Mr. Baker, let me thank you very kindly for your comments earlier about the role the Bar has played. I must say I cannot leave that subject without expressing our great commendation of the Conservative government for, I think, bringing this legislation a major step closer to fruition by moving as quickly as it did—in fact, much more quickly than anyone would have had a right to expect from a government new to office. It was really, I think, a very important step forward, which now has been furthered by the introduction of Bill C-43.

It is difficult to make comparisons between the two bills. There are a number of respects in which we applaud Bill C-43. For example, it deals with the third-party procedures issue in a way Bill C-15 did not address. But as we pointed out, there were a number of provisions in Bill C-15 we still consider to be preferable. By now the discussion of these questions has progressed to a stage where I think the committee can bring some really reasoned attention to them.

[Traduction]

tration de la justice, de relations fédérales-provinciales et de relations internationales. Or, c'est justement là qu'il est très difficile de savoir jusqu'où aller.

J'ai lu votre mémoire et je l'ai trouvé très complet, et donc très utile. Je suis sûr que l'ensemble du Comité conviendra que c'est pour nous un bon outil dans l'étude que nous avons entreprise.

Je suis impressionné par le nombre d'amendements que vous avez proposés et je suis également satisfait de constater que le Barreau n'est pas revenu sur le principe qui le guide depuis toujours, à savoir que les exemptions devraient être absolument limitées et suffisamment précises pour permettre des décisions parfaitement informées.

Pourrais-je simplement vous poser une ou deux questions? L'ensemble me satisfait en général, même si nous pourrions discuter entre nous d'un certain nombre de points.

Je remarque, entre autres, que le Barreau maintient une position qu'il avait déjà prise et que nous avons négligée, comme l'a fait le gouvernement actuel, à savoir d'accorder la liberté d'information à quiconque, qu'il soit ou non citoyen canadien. Avez-vous eu l'occasion d'en discuter avec les autorités américaines, puisqu'aux États-Unis, cette liberté est illimitée? Un journaliste, un citoyen ou un député canadien peut, et certains l'ont fait, aller aux États-Unis et plus ou moins encombrer le réseau d'information d'autant de demandes qu'il le souhaite. Nous avons limité cette liberté aux citoyens canadiens, estimant que le gouvernement canadien a évidemment des devoirs envers ses citoyens, mais que c'est un peu moins évident lorsqu'il ne s'agit pas de citoyens canadiens. Pourquoi avez-vous persisté à préconiser que ce droit à l'information s'applique très largement, même à ceux vis-à-vis desquels notre gouvernement n'a aucune responsabilité? Du moins apparemment.

M. Grant: Avant de répondre, monsieur Baker, je voudrais vous remercier de vos gentilles remarques sur le rôle du Barreau. Je veux dire que je ne puis m'empêcher d'en profiter pour féliciter chaudement le gouvernement conservateur, qui avait très rapidement fait avancer ce projet de loi, en fait, beaucoup plus rapidement que quiconque aurait pu le prévoir de la part d'un nouveau gouvernement. Ce fut une étape, à mon avis, très importante, qui se continue dans ce Bill C-43.

Il est difficile de comparer les deux projets de loi. À certains égards, nous préférons le Bill C-43. Il traite par exemple du problème des tiers, dont ne traitait pas le Bill C-15. Mais comme nous l'avons signalé, il y avait certaines dispositions du Bill C-15 que nous jugeons préférables. Nous sommes maintenant arrivés à une étape où le Comité devrait pouvoir véritablement faire avancer les choses.

[Text]

On the issue of who should be given access, I must confess that we do not really regard the issue as a very substantial one. The reason is that notwithstanding the intent of the government to restrict access to Canadian citizens, it is obvious that the restriction is really of very little practical effect, because non-citizens could readily employ the aid of a Canadian or a Canadian corporation to obtain access. It was really because we thought there was very little purpose in incorporating a restriction which would stimulate a resort to illegal fiction that we thought, why not just change it to a test as to whether it is a person.

We have also indicated three other reasons why the clause might be changed, at pages 9 and 10 in our brief. One point, frankly, is that since Canadians have made successful use of the U.S. act, there probably is a good argument for some reciprocity. If, after all, we have obtained motor vehicle test reports by applying for them as filed with the U.S. government, there may be situations in which public policy in the United States might be moved a bit forward if they had access to the views expressed by Canadians or studies made by Canadians and filed with the Canadian government.

I think also we are impressed by the argument foreign journalists have raised, that it would discriminate against their interests. I think we as a member of the western group of democracies that profess to have a great interest in openness and access and freedom of expression of the press, I think we would be interested in ensuring that foreign journalists have equitable access to public policy documents to assist them in reporting on Canadian issues to their foreign audiences.

• 1140

Mr. Baker (Nepean-Carleton): It is not a hard point with you. I have to confess to you that it was a matter on which there was much debate within the former government, of which I was a member. We were influenced, I must say, by some complaints, that had been given to us by Americans in terms of the variety of people, the variety of interests that were disclosed.

Could I ask you to look at one other matter? You seem to come down hard in favour of the harm test, rather than any other classification or any other test that is used. Can you just enlighten the committee so that it is amply clear to us why you have chosen that as the major test and how you think the cause of freedom of information is advanced as a result of that choice?

Mr. Grant: You are speaking to our strong point, Mr. Baker. There are a number of examples of class tests that we do not find unacceptable, particularly, for instance, for Cabinet records, where we think there is an argument to be made for being more than cautious, but in general I think everyone agrees that the use of class tests inevitably leads to casting a net wider than is ever necessary. It is always possible to think

[Translation]

Quant à savoir à qui consentir cette liberté d'information, je dois avouer que nous ne considérons vraiment pas ce problème comme très important. Si, malgré l'intention du gouvernement de limiter cette liberté d'information aux citoyens canadiens, nous persistons dans notre position, c'est parce qu'il est évident que cette restriction ne semble pas avoir grand effet pratique, étant donné que les non-citoyens pourraient très bien avoir recours à l'aide d'un citoyen ou d'une société canadienne pour obtenir les renseignements voulus. C'est vraiment parce que nous jugeons qu'il ne rimait pas à grand-chose de restreindre cette liberté, et d'inviter ainsi à avoir recours à des moyens illégaux, que nous n'avons pas changé d'avis. Nous préférons que l'on vérifie qu'il s'agit bien d'un individu.

Nous avons également invoqué trois autres raisons pour modifier l'article, aux pages 9 et 10 de la version anglaise de notre mémoire. D'une part, très franchement, étant donné que les Canadiens ont réussi à utiliser la loi des États-Unis, une mesure de réciprocité semble souhaitable. Après tout, si nous avons obtenu les rapports des tests effectués sur les véhicules automobiles en les demandant au gouvernement américain, il pourrait arriver que les politiques des États-Unis soient un peu influencées si les points de vue canadiens ou les études effectuées par les Canadiens, et conservées par le gouvernement canadien, étaient communiqués aux responsables de ces politiques.

Je crois, d'autre part, que nous sommes assez sensibles à l'argument invoqué par des journalistes étrangers, à savoir que ce serait là les désavantager. Je crois que faisant partie des démocraties occidentales qui professent s'intéresser beaucoup à la transparence des administrations et à la liberté d'information et d'expression, nous devrions souhaiter que les journalistes étrangers soient traités justement dans la divulgation des documents touchant les politiques publiques, pour qu'ils soient à même d'informer leur public étranger sur les questions canadiennes.

M. Baker (Nepean-Carleton): Cela ne vous semble donc pas quelque chose d'absolument essentiel. Je dois vous avouer que c'est une question dont on a beaucoup débattu au sein du gouvernement précédent dont je faisais partie. Je dois dire que certaines plaintes qui nous avaient été envoyées par les Américains quant à la variété des intérêts divulgués nous avaient quelque peu influencés.

Puis-je vous demander de passer à une autre question? Vous semblez très favorable à l'adoption du critère du préjudice plutôt que de toute autre classification ou de tout autre critère. Pourriez-vous expliquer au Comité pourquoi vous avez choisi cela comme principal critère et comment vous pensez faire avancer ainsi la cause de la liberté d'information?

M. Grant: Il s'agit là d'un des éléments qui nous est le plus cher, monsieur Baker. Il y a un certain nombre d'exemples de critères fondés sur les catégories que nous jugeons inacceptables, surtout pour ce qui est des dossiers ministériels, où nous pensons qu'il faudrait être plus que prudents et où tout le monde convient probablement que l'utilisation d'un tel critère mène inévitablement à englober plus de choses que nécessaire.

[Texte]

up examples, under any class of information, that could not conceivably harm the government institution by its release. Even in areas in which one would be very cautious, such as international relations or defence, for example, we have felt that we would prefer to see an injury test put to the long list of class exclusions that are provided, because even going into those tests there would be examples of material, which it would be very useful for the public to know, that could not conceivably cause harm. This portion of the brief, I should mention, was very largely contributed to by Mr. Chumir of our committee, from Calgary, and he might add a word about that aspect.

Mr. Sheldon M. Chumir (Member, Special Committee on Freedom of Information, Canadian Bar Association): Yes, I would be happy to. Is the committee at a stage where they would like to hear some comments on the scope of the class test and the national defence categories? As Mr. Grant has noted, the main problem with the class test is that it casts the net far more broadly than is necessary, and catches information that can clearly be demonstrated to be harmless to any interest the community might be concerned with keeping confidential.

Perhaps I could direct the attention of the committee to the specific terms of Schedule I Clause 15. As you are aware, it commences by exempting from disclosure information that could reasonably be expected to be injurious to certain interests including, firstly, the conduct of international affairs, secondly, the defence of Canada and, thirdly, the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities. In addition to that harm test, nine separate categories of information that would be exempt from disclosure are added in paragraphs (a) to (i) inclusive.

Our interpretation of this, and any interpretation of any other lawyer whom I have consulted on it, is that these are specifically broad class tests that are not in any way limited by the preceding injury test. In other words, any information falling within these particular categories is exempt from disclosure merely by the fact that it falls within those categories, regardless of whether you establish that it is of the greatest public interest for purposes of individuals being able to hold government to account, determine how to vote or to influence government policy, which are the concerns and considerations that are an issue here as has been stated in the Cabinet discussion document.

• 1145

By way of example in these particular classes, the first category would preclude disclosure of any information relating to military tactics or strategy. Well, in that one you can very easily envisage a great deal of information which would clearly be injurious to national defence. But on the other hand, what about military tactics or strategy relating to past events, things which are merely historical but which are no longer current? What about the interest of the historian or researchers, or the interest of the community, for example, in assessing the role of our military in some military operation? A classic example of

[Traduction]

Il est toujours possible de fournir des exemples, dans toute catégorie de renseignements, qui seraient très peu susceptibles d'être préjudiciables au gouvernement s'ils devaient être divulgués. Même dans des domaines où l'on doit être très prudent, comme les relations internationales ou la défense, nous estimons qu'il serait préférable d'utiliser le critère du préjudice plutôt que cette longue liste d'exclusions par catégories, car même dans chacune de ces catégories, il y a certainement des documents qui pourraient être très utiles au public et qui ne seraient absolument pas préjudiciables à quiconque. Je signale que c'est M. Chumir, de Calgary, qui est le principal responsable de cette portion de notre mémoire et qui pourrait donc peut-être vous donner quelques précisions à ce sujet.

M. Sheldon M. Chumir (membre du Comité spécial sur la liberté d'information, Association du Barreau canadien): Oui, avec plaisir. Le Comité voudrait-il, à ce moment, entendre quelques commentaires sur l'ampleur du critère par catégorie et les catégories de la Défense nationale? Comme l'a signalé M. Grant, le problème essentiel que nous voyons à ce critère par catégorie, c'est qu'il englobe beaucoup plus de choses que nécessaire et qu'il touche des renseignements qu'il serait facile de prouver parfaitement inoffensifs.

Peut-être pourrais-je attirer l'attention du Comité sur l'annexe I, article 15. Comme vous le savez, on peut refuser la communication de renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice, premièrement, à la conduite des affaires internationales, deuxièmement, à la défense du Canada et, troisièmement, à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives. En plus de ce critère de préjudice, on donne neuf catégories distinctes de renseignements dont on pourrait refuser la divulgation dans les paragraphes a) à i) inclusivement.

Notre interprétation de ces dispositions, et tous les juristes à qui j'en ai parlé sont d'accord avec nous, c'est qu'il s'agit là de critères très larges, fondés sur des catégories qui ne sont en aucun cas limitées en fonction du critère de préjudice invoqué auparavant. Le seul fait de tomber dans l'une de ces catégories rend l'information exempte de la divulgation, malgré le fait qu'elle peut être considérée comme d'intérêt public, afin de permettre aux citoyens de demander des comptes au gouvernement, de voter, ou d'influencer sa politique, ce dont il s'agit ici, comme l'indique le document de discussion du Cabinet.

Par exemple, la première catégorie empêcherait la divulgation de l'information touchant les tactiques ou les stratégies militaires. Évidemment, beaucoup de cette information, si elle était divulguée, pourrait nuire à la défense nationale. En revanche, que dire des tactiques et des stratégies militaires passées, des choses qui n'ont plus qu'un intérêt historique maintenant? Que dire de l'intérêt de l'historien ou du chercheur, de la communauté, de façon générale, désirant évaluer le rôle de nos forces armées dans telle ou telle opération militaire? L'exemple classique de cet intérêt est le nouveau

[Text]

continuing interest is that every two or three years one sees a reassessment or a book relating to the role of our military strategy and tactics in Dieppe. This would be totally exempted under this situation, and I do not think anybody in the community could suggest that this would be appropriate at all.

Information with respect to any military exercise, or operations undertaking, in preparation for hostilities is exempt. Well, by way of example, suppose that in a military manoeuvre within the country a major accident takes place and 20 young Canadians are killed, an accident through the explosion of live ammunition. Certainly the community would be interested in being aware of the circumstances surrounding that, and it could all be kept confidential at the whim of the government. There would be no option. That information need not be disclosed.

Each and every category raises examples of that nature. Clause 15.(1)(b) of Schedule I says, "Information relating to the quantity, characteristics, capabilities or deployment of weapons...". No information whatsoever with respect to weapons would be made available. We would not be able to know the number of battleships or the number of planes. We would know nothing about weapons which are to be procured. Matters with respect to the purchase of billions of dollars of new military equipment would be totally beyond the ambit of disclosure, again at the discretion of the government, under this case. It clearly casts too wide a net. Obviously there is information with respect to weapons which has to be kept confidential, but there is a great deal which should be disclosed.

Any disclosure of information—the fact that we have 124 of a certain airplane—can in theory be considered of use to an enemy of the country. These are things that are obviously made public, largely on the principle that they may certainly be of marginal use. But the harm to the country in that regard is absolutely so slim and so minor under the circumstances, and the public interest in disclosure is so great, that they should obviously be disclosed.

Under Clause 15.(1)(c), all information with respect to the performance of military personnel under any circumstances could be disclosed. In the U.S., one of the classic disclosures in recent times was with respect to the role of military personnel in the My Lai massacre. That has been disclosed in the United States. There was no suggestion that was improper, that any interest of the United States which should be protected has not been protected.

Similarly, under that same heading, all information with respect to the performance of any organization or person responsible for the detection of subversive activities can be kept confidential. This covers everything relating to the activities of the RCMP. All the activities that were being discussed by the McDonald commission would be kept confidential under those circumstances. In fact the contents of the McDonald commission report could be kept confidential. I say "could" because it is a discretionary procedure. The government may decide to do that; but, again, that is exactly what the government can do at this time: they can disclose whatever information they want. The purpose of an effective freedom of

[Translation]

livre qu'on voit sortir tous les deux ou trois ans au sujet de notre stratégie lors des événements de Dieppe. Cette information pourrait être totalement exclue, alors que tout le monde peut s'entendre pour dire qu'elle est acceptable.

Toute information touchant des exercices ou des opérations militaires, en vue d'hostilités quelconques, est exemptée. Supposons alors que lors de manœuvres militaires au pays, un grave accident se produise et que 20 jeunes Canadiens soient tués; supposons qu'il s'agisse d'une explosion de munitions. La communauté voudrait certainement savoir ce qui s'est passé, alors que le gouvernement, pour un oui ou pour un non, pourrait tenir ces renseignements cachés. Il n'y aurait pas d'autre recours. Cette information ne serait pas divulguée.

Chacune de ces catégories permet d'envisager des situations semblables. L'article 15.(1)b) parle de «renseignements concernant la quantité, les caractéristiques, les capacités ou le déploiement des armes...» Aucune information touchant les armes ne pourrait être divulguée. Nous ne pourrions pas savoir combien il y a de navires ou d'appareils. Nous ignorerions tout des armes qui seraient achetées. Tout ce qui a trait à l'achat de matériel militaire, pour des milliards de dollars, serait totalement tenu caché dans ce cas, une fois de plus à la discrétion du gouvernement. C'est un champ bien trop étendu. Il est évident qu'il y a des renseignements touchant les armes qui doivent être tenus confidentiels, mais beaucoup peuvent être divulgués.

N'importe quel renseignement, par exemple, le fait que nous avons 124 appareils d'un certain type, pourrait en théorie être considéré comme utile à l'ennemi. Ce genre de renseignement est habituellement connu, parce qu'il ne représente qu'un intérêt marginal. Ces renseignements risquent de nuire si peu au pays et l'intérêt du public à leur égard est si grand qu'ils doivent continuer à être divulgués.

En vertu de l'article 15.(1)c), toute information relative à la conduite des forces armées, dans n'importe quelle circonstance, peut être divulguée. Aux États-Unis, l'exemple classique des temps modernes a eu trait au rôle des forces armées lors du massacre de My Lai. Ces renseignements ont été divulgués, aux États-Unis. Personne ne s'en est plaint, n'a prétendu que les intérêts des États-Unis étaient menacés.

En revanche, dans la même catégorie, toute information touchant la conduite d'organismes ou de personnes chargées de la détection des activités subversives peut être tenue confidentielle. Toute l'activité de la GRC est ainsi incluse. Tous les faits qui intéressent la Commission McDonald pourraient être tenus confidentiels dans les circonstances. Le contenu même du rapport de la Commission McDonald pourrait être tenu caché. Je dis «pourrait», parce que c'est laissé à la discrétion du gouvernement. Il peut décider de le faire ou de ne pas le faire. C'est exactement la situation qui existe actuellement. Or, le but de la loi sur l'accès à l'information doit être de faire en

[Texte]

information enactment is to provide by law that information which cannot reasonably be considered to be harmful shall be disclosed.

• 1150

I will not carry on, because similar comments can be made with respect to each and every one of the other sections here. Our view is that these are unnecessary; they do not really add to the protections. We argue that the protections by the simple harms test, the injury test, would be clearly adequate. It has been suggested that these provide guidance to some court. Well one hardly needs guidance to be alerted to the fact that information with respect to the military tactics or cryptography or intelligence are sensitive matters. These are to all but the most ignorant in our society obviously matters with which care has to be taken. It is our position that the harms test itself is more than adequate to protect what is required, particularly considering the scope of the limitation upon the courts' only being able to determine the reasonableness of whether or not it comes into this category.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is another matter that I could raise on another round.

Mr. Chumir: I would just like to mention on this, which I think is a very important point, that the United States test is clearly a harms test. There is absolutely no doubt about it. It has been implied elsewhere in the literature you may have read that it is not, but that is not the case. They clearly have a harms test. The information which they have is far more sensitive, and the magnitude of the information they have is far more sensitive; yet they utilize a harms test there and, I understand, quite successfully and happily.

Mr. Baker (Nepean-Carleton): That is a very helpful answer, thank you. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Baker. Monsieur Svend Robinson, I recognize you now.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman.

An hon. Member: I do not recognize him.

The Chairman: I am not sure, but I think it is Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): I am being scalped.

The Chairman: Yes.

An hon. Member: You were not in caucus yesterday.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, I would like to join with Mr. Baker in welcoming the Canadian Bar Association before us today. I certainly found the brief very helpful, and I want to thank particularly Murray Rankin for the work that he has done in this area—what is being referred to as the Rankin report, and the model bill. Certainly for those of us who are somewhat new to this area it has been of great assistance.

I guess I can just say I hope the government is as open to your recommendations in some respects as they were with respect to your recommendations on the proposed charter of rights. You appeared not so long ago in front of the Committee on the Constitution. Your contribution there was recog-

[Traduction]

sorte que l'information qui ne peut pas être considérée raisonnablement comme nuisible soit divulguée.

Je ne poursuivrai pas plus longuement, parce que c'est la même chose pour chacun de ces autres articles, ici. Nous estimons qu'ils sont inutiles, qu'ils n'ajoutent rien à la protection qui est déjà prévue. La protection offerte par le critère du préjudice est suffisante. Quelqu'un a indiqué qu'il s'agissait de donner des critères aux tribunaux. Personne n'a besoin de critères pour savoir que l'information touchant les tactiques militaires, la cryptographie ou les services de renseignements est confidentielle. Très rares sont les gens dans la société qui ne voient pas le besoin de protéger cette information. Nous pensons que le critère du préjudice, en lui-même, est plus que suffisant pour assurer la protection nécessaire, vu en particulier le fait que les tribunaux ne peuvent que juger si l'information tombe raisonnablement dans cette catégorie.

M. Baker (Nepean-Carleton): C'est une autre question sur laquelle je pourrai revenir plus tard.

M. Chumir: Je voudrais simplement ajouter à ce sujet que le critère employé aux États-Unis est clairement le critère du préjudice. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Vous avez peut-être lu quelque part que ce n'est pas le cas, mais c'est le cas. C'est vraiment le critère. L'information de ce genre, aux États-Unis, est beaucoup plus exposée qu'ici, l'étendue de cette information est beaucoup plus considérable qu'ici; malgré tout, on utilise le critère du préjudice avec d'excellents résultats, d'ailleurs, si je comprends bien.

M. Baker (Nepean-Carleton): Votre réponse m'est précieuse, merci. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Baker. C'est à monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président.

Une voix: Je ne le reconnais pas.

Le président: Je ne suis pas sûr, mais je pense que c'est M. Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Je me fais scalper.

Le président: En effet.

Une voix: Vous n'étiez pas au caucus, hier.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je me joins à M. Baker pour souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Association du Barreau canadien. J'ai trouvé leur mémoire très utile, et je veux remercier en particulier M. Murray Rankin pour son travail, ce qu'on appelle le rapport Rankin et le projet de loi type. Ceux d'entre nous qui sont nouveaux à cette tâche lui en sont reconnaissants.

J'espère seulement que le gouvernement recevra aussi bien vos recommandations dans ce cas-ci que vos recommandations au sujet de la charte proposée des droits. Vous avez comparu, il n'y a pas tellement longtemps, devant le Comité de la constitution. Tout le monde admet que votre passage à cet

[Text]

nized by all, I think, and was of great assistance in improving that charter substantially.

I must say that I have a tiny little bone to pick with the Canadian Bar Association on access to information. When I attempted to obtain certain information from the Canadian Bar Association with respect to a report that was tabled before the Bar association executive outlining the operations of the committee on the judiciary, I was told that that information was secret and I was not to be given copies of that report.

I note with some interest your recommendations, for example at pages 40 and 41, with respect to opinions on people who are applying for various positions, and the opportunities to correct inaccuracies. I suggest that you may want to reflect upon your own operations of your committee and the use of hearsay in that committee, and apply some of this excellent advice in your own operations at the Canadian Bar Association level. But that is a comment; you may want to follow up on that; I do not know.

There are a number of what I consider to be very helpful recommendations in your brief, but the major concern I have with your brief relates to the provisions under paragraph 15 on personal information. Essentially what you are suggesting is that the test proposed in Clause 8.(2) of Schedule I of the privacy provisions, the public interest outweighing the right of privacy, should apply in the access to information provisions.

Frankly, I have some serious concern about that. There have been a number of criticisms made of the scope of Clause 8.(2) of the privacy provisions. What you are suggesting is that those provisions which have already been criticized in the privacy section of the bill should be imported into the access to information provisions. I guess one of the concerns I have is this question that the public interest outweighing the interest in privacy could be used to permit, for example, the disclosure of income tax records or medical records to the RCMP. The Cleaver Commission pointed out some of the abuses in that area. Just yesterday there was a suggestion that our mail could be opened as long as there was a rubberstamp judicial warrant by the courts, a suggestion which I understand is supported by both the Conservatives and the Liberal government but which we will be resisting very strongly.

Would you comment on why you feel it is necessary to give what I consider to be a very sweeping opportunity for access to information on the private lives of individuals, and in particular on how this might be used by the RCMP to obtain access to information with respect to personal information?

Mr. Grant: Certainly, Mr. Robinson. I should mention in reference to your first comment that if the Canadian Bar Association, like any other private institution, submits documents to government, the premise in our proposals here is that all those documents, no matter how submitted, would be subject to this act. Obviously, there will be restrictions on which disclosure might be withheld, but from our standpoint, provided those restrictions are limited and carefully drawn, we consider that all private institutions as well as the government should be required to abide by them.

[Translation]

endroit a été bénéfique et a permis d'améliorer la charte considérablement.

Je dois dire d'abord que j'ai un petit reproche à faire à l'Association du Barreau canadien au sujet de l'accès à l'information. Lorsque j'ai essayé d'obtenir de l'Association du Barreau canadien des renseignements touchant un rapport déposé devant son bureau directeur relativement à l'activité de son comité sur l'appareil judiciaire, on m'a répondu que ce rapport était secret et que je ne pouvais pas en obtenir d'exemplaires.

Je prends note de vos recommandations, aux pages 40 et 41, relativement aux opinions émises sur les gens qui postulent divers postes, et à la possibilité de corriger les erreurs commises. Je pense que vous devriez surveiller le fonctionnement de votre propre comité, ainsi que l'utilisation du oui-dire à ce comité; vous devriez commencer par appliquer chez vous certaines de vos excellentes recommandations. C'est un commentaire gratuit que je fais; vous voudrez peut-être y revenir.

Il y a d'excellentes recommandations dans votre mémoire, mais celles qui m'intéressent plus particulièrement ont trait aux dispositions qui se trouvent au paragraphe 15 concernant les renseignements personnels. Vous dites que le critère prévu à l'article 8.(2) de l'annexe I touchant les renseignements personnels, l'intérêt public primant sur le droit à la vie privée, devrait s'appliquer pour ce qui est des dispositions relatives à l'accès à l'information.

Je dois vous dire que j'ai de graves doutes à ce sujet. De nombreuses critiques ont été émises au sujet de la portée de l'article 8.(2) sur les renseignements personnels. Vous voudriez que ces dispositions soient critiquées dans la partie du bill visant les renseignements personnels et soient reprises dans la partie visant l'accès à l'information. Et cet argument de l'intérêt public primant sur le droit à la vie privée pourrait être utilisé lorsqu'on voudrait, par exemple, divulguer des déclarations d'impôt ou des dossiers médicaux à la GRC. La Commission Cleaver a souligné certains abus à cet égard. Hier encore, quelqu'un proposait que notre courrier puisse être ouvert sur l'ordre presque automatique d'un juge, une suggestion qu'apportent, si je comprends bien, tant les conservateurs que les libéraux du gouvernement, mais à laquelle nous nous opposons très fermement.

Vous voulez bien nous dire pourquoi vous jugez nécessaire d'ouvrir d'une façon que je considère très large, l'accès à l'information sur la vie privée, en particulier pour ce qui est de la GRC?

M. Grant: D'abord, en ce qui concerne votre premier commentaire, monsieur Robinson, si l'Association du Barreau canadien soumet, comme n'importe quel autre organisme privé, des documents au gouvernement, nous sommes bien d'accord sur le fait que ces documents, quels qu'ils soient, doivent être assujettis à la loi. Il est certain qu'il devrait y avoir certaines limites prévues, mais nous pensons que si ces limites sont peu nombreuses et établies avec soin, il n'y a pas de raison pour que les organismes privés, au même titre que le gouvernement, se défilent.

[Texte]

Now in regard to the issue of personal information, that is an area in which the Ontario Commission has been particularly eloquent. We have quoted at pages 36 and 37 of our brief some of the tests we hope would be applied. For example, rather than just have this blanket residual balancing test which one says that it is up to the court to say whether the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy, the Ontario Commission has set out—and you can see it reproduced at page 36 eight guidelines which a court could apply and which would be much more specific and might give the court better help in assessing in which cases public interest might outweigh invasion of privacy. I am quick to see that there will be such cases even in situations where, for example, financial information has been furnished to government but a person might feel that financial information is absolutely sacrosanct. One might imagine, for instance, that where someone applies for a subsidy or a government licence which confers upon that person a major privilege and then he benefits from it financially you might not be concerned with, for instance, just the financial information of that party. Let us say that there was an allegation that relatives of a particular person who got a government benefit, or was a government employee, let us say, had special knowledge in advance of the location of a proposed airport. Let us say the allegation is that relatives purchased land, speculated and made some financial benefits. Under the current test those people would be entitled to come in and say, I am sorry, any information relating to financial transactions in which I am involved, because I am not a government employee, it is my uncle who was, is totally out; you cannot see it. And because it is a class exemption you can not even have a balancing test to say, but here we have an allegation that clearly goes to the credibility of public policy and whether this employee disclosed this and so on.

Mr. Robinson (Burnaby): I am not questioning that under certain circumstances there can be a need for this. But you are proposing an amendment—it would be Clause 19.(2)(c), I guess—which causes me some concern:

• 1200

The public interest in disclosure clearly outweighs the invasion of privacy that could result from disclosure,

and none of the guidelines which are referred to by the Ontario commission are in that proposed amendment. While I recognize there are circumstances such as you have postulated, what about the other circumstances which I postulated, in which there could be abuse?

Mr. Grant: Well, as a matter of fact, I must say, Mr. Robinson, that we would consider that the incorporation of these guidelines right into the statute would be vastly the better approach. In putting together all of the proposed amendments that we have done, we realize the committee is under the pressure of time and we all want to move forward with the legislation. We have tried to keep the amendments as tight and as easy to comprehend and establish as possible, and here, essentially, as you can see, we just picked up the lan-

[Traduction]

En ce qui concerne les renseignements personnels, la commission ontarienne a eu beaucoup de choses à dire à leur sujet. Aux pages 36 et 37 de notre mémoire, nous indiquons certains des critères que nous voudrions faire appliquer. Par exemple, plutôt que de laisser tout simplement aux tribunaux le soin de déterminer si l'intérêt public prime clairement sur la nécessité de protéger la vie privée, en vue de la divulgation de certains renseignements, la commission ontarienne a établi huit directives,—elles sont indiquées à la page 36,—afin de rendre le processus plus précis et de guider les juges. Je puis prévoir des cas où le gouvernement aura fourni à quelqu'un des renseignements d'ordre financier et où ces renseignements seront tenus pour sacro-saints. Cependant, si une personne demande au gouvernement une subvention ou un permis qui lui accorde un privilège important et lui confère des avantages financiers, il y a plus que les renseignements d'ordre financier concernant cette personne. Supposons que l'on prétende que des parents de cette personne qui a reçu un avantage du gouvernement, ou de cet employé du gouvernement, ont eu d'avance des précisions sur l'emplacement d'un aéroport à construire. Supposons que l'on prétende que des parents ont fait de la spéculation et acheté des propriétés afin de réaliser des gains financiers. En vertu du critère actuel, ces personnes pourraient se défendre en disant que l'information sur les transactions financières les impliquant est confidentielle. Ce ne sont pas elles qui sont les employés du gouvernement, mais leur oncle, ou un autre parent. Comme il s'agit d'une exemption par catégorie, il n'y a pas de contre-critère; il est impossible de répliquer que c'est une question de crédibilité, à savoir si l'employé a parlé ou non.

M. Robinson (Burnaby): Je ne dis pas que, dans certaines circonstances, ces dispositions ne sont pas justifiées. Toutefois vous proposez l'amendement suivant à l'article 19.(2)(c), et je cite:

La divulgation sert nettement plus l'intérêt public qu'elle ne peut atteindre la protection des renseignements personnels;

Or, cela me préoccupe quelque peu, car aucune des lignes directrices mentionnées par la commission de l'Ontario ne figure dans ce libellé. Je reconnais qu'il existe des circonstances correspondant à celles que vous avez évoquées, mais qu'en est-il des autres, où il peut y avoir des abus?

M. Grant: Eh bien, monsieur Robinson, nous estimons qu'il est de loin préférable d'intégrer ces lignes directrices dans la loi même. Nous avons présenté bon nombre de modifications et nous nous rendons bien compte que le Comité a peu de temps à sa disposition pour travailler. D'ailleurs, nous voulons tous faire avancer les choses. Nous nous sommes donc efforcés de rédiger les amendements de la façon la plus claire et concise possible. Vous vous serez sans doute rendu compte que nous avons trouvé le libellé de cet article dans la Loi sur la

[Text]

guage from that clause in the Privacy Bill and moved it without any amendment.

Frankly, I must confess we would very much prefer that the kind of specificity that the Ontario commission has recommended, and which we have reproduced, be actually incorporated right into the statute.

Mr. Robinson (Burnaby): To avoid those possibilities.

Mr. Grant: Absolutely. We would fully support that.

Mr. Robinson (Burnaby): I see my time is just about up. One final question, Mr. Chairman.

It relates to your suggestions on the review procedures, and certainly I know that one of the areas that has been debated perhaps more than any other is what has been called by some the "second class" judicial review which is proposed in Clause 51. You talk about what you would call "political judgment in its most classic form"; I am not quite sure what that means, but could you elaborate on why you believe that there should be this, perhaps, second class form of judicial review, not a strenuous form of judicial review, with respect to Clauses 14 and 15. Elaborate a bit as well on what you mean by "political judgment in its most classic form".

Also, you do not specifically indicate what action you would take with respect to Clause 16(1), paragraphs (a) and (b), as well as Clause 18, paragraphs (a) and (b). You talk about Clause 16.(1)(c) and Clause 18.(c), but you do not talk about the others. I certainly hope that your position would be, with respect to those, that there should be full and complete de novo review.

As I say, I frankly am of the view that there should be de novo review, or one standard for all. I heard you say that was your preference as well and that this is really sort of a fall-back position, in essence. Is that your position, and, if so, could you comment on the two questions I have raised with respect to that?

Mr. Grant: That is very much our position, Mr. Robinson. In terms of review by the Federal Court, our model bill and our consistent preference has been for complete de novo review of all decisions on exemptions. In fact, to be fair, we have even suggested in our model bill that the court have a role in adjudicating review of time limits and fees, which is not in this bill at all.

But in dealing with the exemptions we would have preferred that the de novo test apply to all. In regard to Clause 16.(1), paragraphs (a) and (b), my understanding is that, since those are not specifically singled out as being clauses that are caught, they would in fact be subject then to what we hope is de novo review in Clause 50.

I think you have accurately characterised our position as a next-best alternative or a fall-back position. If the government is absolutely insistent on having a limited form of judicial review, then we really went back to the drawing board and evaluated their arguments. Their arguments appear to say that

[Translation]

protection des renseignements personnels et l'avons déplacé sans aucune modification.

Je précise toutefois que nous préférons de beaucoup qu'une disposition aussi précise que celle recommandée par la commission ontarienne fasse partie intégrante de la loi. Nous l'avons d'ailleurs reproduite.

M. Robinson (Burnaby): Afin d'éviter ces possibilités.

M. Grant: Tout à fait. Nous appuierions pleinement l'adoption d'une telle disposition.

M. Robinson (Burnaby): Mon temps de parole est presque écoulé. Une dernière question, monsieur le président.

Elle porte sur vos propositions relatives aux procédures d'examen. A ce sujet, l'un des domaines ayant suscité le plus de discussion est ce que certains appellent l'examen judiciaire de «2^e classe», tel que proposé à l'article 51. Vous y mentionnez des «jugements politiques tout à fait classiques». Or, je ne comprends pas tout à fait ce que vous entendez par là. Par ailleurs, pouvez-vous préciser pourquoi cet examen judiciaire de 2^e classe doit avoir lieu en ce qui a trait aux articles 14 et 15, plutôt qu'un réexamen très poussé. J'aimerais aussi que vous précisiez ce que vous entendez par des «jugements politiques tout à fait classiques».

En outre, vous n'indiquez pas de façon très précise les mesures que vous prendriez pour ce qui est de l'article 16.(1), alinéas a) et b), et de l'article 18, alinéas a) et b). Vous mentionnez bien l'article 16.(1)c) et l'article 18.c), mais non les autres. Toutefois, j'espère que dans leur cas, vous êtes également favorables à un réexamen complet et poussé.

Je répète que, pour ma part, j'estime qu'il devrait y avoir un réexamen de toutes les dispositions, c'est-à-dire une norme valant pour tout. C'est d'ailleurs ce que je vous ai entendu dire, mais il me semble que vos propos constituaient un recul par rapport à vos propositions initiales. Par conséquent, j'aimerais savoir si vous êtes vraiment favorables à cela. De plus, pouvez-vous répondre aux deux questions connexes que j'ai posées?

M. Grant: C'est tout à fait notre position, monsieur Robinson. Notre modèle de bill comprend un réexamen complet, de la part de la Cour fédérale de toutes les décisions relatives aux exemptions, et nous avons d'ailleurs toujours été favorables à cela. Nous avons même été jusqu'à proposer dans notre projet de loi type que le tribunal décide de la durée de cet examen et des frais qu'il entraîne, alors que cela ne figure pas du tout dans le bill dont nous sommes saisis.

Toutefois, pour ce qui est des exemptions, nous aurions préféré que la disposition relative à l'examen s'applique à tout. Au sujet maintenant des articles 16.(1), alinéas a) et b), à ma connaissance, étant donné que ces dispositions ne sont pas considérées comme très pertinentes, elles pourraient faire l'objet de l'examen s'appliquant à l'article 50; enfin, c'est ce que nous espérons.

Je crois que vous avez bien décrit notre position en parlant de la deuxième meilleure solution, ou d'une position de compromis. Étant donné que le gouvernement insistait vraiment sur la création d'une procédure d'examen judiciaire, nous avons reconsidéré la question et évalué les arguments présen-

[Texte]

these are areas in which ministerial responsibility is raised to a particularly political level which has different components to it than are raised in these other tests.

But, examining these kinds of questions, it seemed to us that issues like injury to law enforcement and investigations and injury to financial interests are not terribly political in that sense. They seem to us to be the kinds of questions that are perfectly appropriate for courts to address. In fact, in regard to injury to law enforcement, there is an argument to be made that, far from acting in the pure political sense, a minister should really be acting with a commitment to the rule of law and with an attention to the neutrality that position requires.

So, as our alternative approach, if Clause 51 is to be retained at all, we would prefer that it be as limited as possible.

• 1205

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, but would it be fair to say that you feel strongly that there should be one standard of judicial review?

Mr. Grant: That is true.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson. Mr. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman. I too want to share with my colleagues, Mr. Baker and Mr. Svend Robinson, in congratulating the members of the Canadian Bar Association for a very worthwhile and comprehensive report on this bill we have for discussion, Bill C-43.

It does seem, however, that the basic concern of the Canadian bar has to do with the access to information rather than the privacy provisions. We have already had some experience in the past with Part IV of the Canadian Human Rights Act and maybe this is why you did not dwell on it so much. I wonder if you would care to comment on that at this time.

Mr. Grant: I must say that our committee's mandate has been pre-eminently in the freedom of information area which I guess accounts for the fact that the bulk of our submissions relate to that. I understand there will be other associations that may have more comments to make on the proposed Privacy Act aspects. We have addressed essentially those aspects that touch on how it interrelates with the proposed Access to Information Act. The two points, of course, that we have addressed particularly are the pure review questions, which are very tricky questions we have to concede, and it has been difficult for us to come up with a conclusion on how to go on that.

You can appreciate that lawyers above all can sense the conflicts there between people who want to see documents that

[Traduction]

tés. Ces derniers semblent affirmer qu'il s'agit ici de domaines où les responsabilités ministérielles s'exercent tout de façon très politique et comportent des aspects différents de ceux soulevés lors de la tenue d'autres examens.

Cependant, après étude de ces questions, nous avons estimé que le fait de nuire à l'application de la loi, à la tenue d'enquêtes, et de causer des préjudices à des intérêts financiers, n'est pas une question extrêmement politique. Il nous a semblé que ce sont des questions pouvant tout à fait faire l'objet d'un examen de la part des tribunaux. De fait, au sujet de la possibilité de nuire à l'application de la loi, on peut affirmer que dans de telles circonstances, un ministre doit se garder de poser des gestes purement politiques, et plutôt prendre des dispositions qui traduisent son respect de la loi, son engagement à la voir respectée, en s'efforçant d'être aussi neutre que l'exige la situation.

Par conséquent, s'il faut retenir l'article 51, nous préférons que sa portée soit la plus limitée possible.

M. Robinson (Burnaby): Oui, mais ai-je raison de dire que vous tenez beaucoup à ce qu'il n'y ait qu'une seule norme d'examen judiciaire?

M. Grant: C'est exact.

M. Robinson (Burnaby): Merci. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Robinson. Monsieur Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président. À l'instar de mes collègues, monsieur Baker et monsieur Svend Robinson, j'aimerais féliciter les membres de l'Association du Barreau canadien de nous avoir présenté un rapport aussi dense et global au sujet du projet de loi dont nous sommes saisis, le Bill C-43.

Toutefois, il semble que le Barreau canadien se préoccupe plutôt des dispositions ayant trait à l'accès à l'information plutôt que de celles portant sur la protection des renseignements personnels. Peut-être ne vous êtes-vous pas arrêtés autant à ce dernier aspect parce que la partie IV de la déclaration canadienne des droits en tient déjà compte, jusqu'à un certain point. Avez-vous des observations à faire là-dessus?

M. Grant: Le mandat de notre comité porte d'abord et avant tout sur ce qui se rapporte à l'accès à l'information. Je crois que c'est pour cela que la plupart de nos propositions ont surtout trait à ce domaine. Par ailleurs, je crois savoir que d'autres associations auront davantage de remarques à faire au sujet de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Quant à nous, nous nous sommes limités surtout aux aspects de ce projet de loi qui ont rapport avec celui de l'accès à l'information. Bien entendu, nous avons accordé plus d'attention aux questions de l'examen, car elles sont extrêmement difficiles. D'ailleurs, nous devons admettre qu'il nous a été difficile d'en arriver à une proposition à cet égard.

Vous conviendrez sûrement que les avocats peuvent, plus que tous, déceler des conflits entre le désir qu'ont les citoyens

[Text]

make accusations or judgments about them and then the obvious interest in having absolutely candid judgments expressed to government agencies who are about to hand out tax dollars. There is an issue where we have found it very difficult to come up with a solution.

On the personal information area generally, as Mr. Robinson has mentioned, we focused essentially on making it clear that there is a residual balancing test that can be applied. I must say we were somewhat concerned, as he was, that this public interest in disclosure test could be unilaterally adopted by a minister or the head of an institution. The person whose interests might be invaded would not be heard. That is also a benefit of moving that into the proposed Access to Information Act because, as you will see later, we recommend that the third party procedures be amended so that an individual whose privacy may be invaded would qualify as a third party for the purpose of having his views expressed before that information is released.

Now, I must say that this is very difficult to draft and, for example, in that situation, there will be occasions in which there may be emergencies where one would not want to have to go through this elaborate third party procedure before releasing personal information. That is provided for in this issue about disclosure clearly benefiting the individual to whom the information relates. We assume that is in there to cover, I guess, information about his blood type if he is in an accident somewhere and the institution wants to release that quickly to help the individual. There may be other situations. So, we are not by any means saying that these amendments state all of the potential concerns.

I should also state very clearly that there are a few other provisions in the bill that we have not commented on that we do have some concerns about. One, for example, is the solicitor-client privilege exemption. We tried to keep our brief relatively limited to give a compact approach to the committee so we can be as useful as possible.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you for your comments on that. I was one of those, along with Mr. Baker, who was on the Joint Committee of Regulations and Other Statutory Instruments when it discussed freedom of information some time ago. The assistance from the Canadian Bar Association was very helpful at that time and, to a great extent, I think we incorporated many of the ideas in that first report that the statutory instruments committee...

Mr. Grant: We were delighted with that report.

• 1210

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): This bill is somewhat different from that report, particularly in the powers of the courts in review. But it seemed to me we would have expected

[Translation]

de connaître des documents les jugeant, ou les accusant de quelque chose, et l'intérêt certain qu'il y a à pouvoir fournir des jugements tout à fait francs à des organismes gouvernementaux qui s'approprient à distribuer les sommes provenant de nos impôts. Nous avons donc eu beaucoup de difficultés à trouver une solution à ce genre de questions.

Pour ce qui est des renseignements de nature personnelle, en général, comme monsieur Robinson l'a mentionné, nous nous sommes surtout efforcés de réclamer une justification de la divulgation des renseignements, afin d'équilibrer les choses. J'admets, comme lui, que nous avons été assez préoccupés par le fait qu'un ministre puisse décider de façon unilatérale que l'intérêt public justifie la divulgation d'un renseignement, comme peut d'ailleurs le faire le directeur d'une institution quelconque. Dans un tel cas, la personne dont la vie privée est ainsi touchée n'a pas de recours. C'est aussi pour cela que nous proposons que cette disposition soit déplacée, pour figurer dans la Loi sur l'accès à l'information, car nous recommandons qu'on modifie les procédures relatives à un tiers, pour qu'une personne dont la vie privée peut être atteinte puisse être considérée comme un tiers, afin d'avoir un recours, de faire connaître son avis avant la divulgation des renseignements.

Je reconnais que ce genre de disposition sera très difficile à rédiger, car il pourra survenir des urgences où l'on préférera ne pas devoir se soumettre à cette longue procédure ayant trait aux renseignements fournis par un tiers avant de divulguer les renseignements personnels. On trouve cela dans la disposition précisant que la divulgation favorise nettement la personne sur qui portent les renseignements. Nous supposons qu'elle vise des renseignements comme le groupe sanguin, si la personne en question est blessée dans un accident et si l'institution désire divulguer ce renseignement pour lui venir en aide. Il peut toutefois y avoir d'autres situations. Par conséquent, nous n'affirmons nullement que ces modifications précisent toutes les situations préoccupantes.

Par la même occasion, j'aimerais préciser que nous n'avons pas fait d'observations au sujet de certaines autres dispositions du projet de loi, même si ces dernières nous préoccupent aussi. Ainsi, par exemple, il y a l'exemption accordée en vertu du privilège de l'avocat et de son client. Nous avons tenté de nous limiter quelque peu, afin de proposer quelque chose de dense au Comité, afin que cela puisse lui être le plus utile possible.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vous remercie de votre intervention. Je rappelle que monsieur Baker et moi-même avons fait partie du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, alors qu'il était saisi de la question de l'accès à l'information, il y a déjà quelque temps. L'aide que nous a alors fournie l'Association du Barreau canadien nous a été fort utile, et je crois d'ailleurs que nous avons intégré à notre premier rapport de comité bon nombre des idées qu'elle nous avait soumises.

M. Grant: Ce rapport nous a tout à fait satisfaits.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ce projet de loi est toutefois si différent de ce rapport, particulièrement en ce qui a trait aux pouvoirs des tribunaux en matière d'examen. Nous

[Texte]

a little more from the Canadian Bar Association in taking a look at both sides of the question, the access to information and the privacy ends of it, particularly in view of the experience in the United States, where they did both separately and then they found they had tremendous problems in trying to balance off one against the other. It seems to me that many of the groups which have appeared before the committee so far, and I suppose it will be the same in the future, are those which are taking a specific point of view, but they are not necessarily taking the two main portions of the bill and dovetailing them together to see that there is going to be that kind of protection for the individual and not just a question of having freedom of access to information and so on. I would be very happy if the Canadian Bar Association would take a look at the other half and come back with some additional comments, which could be very helpful to the committee.

I note where the Canadian Bar Association says yes, access should be accorded to any person, regardless of whether or not he or she is a Canadian citizen. It would seem to me that certainly landed immigrants would have some entitlement, but sir, you are not really suggesting that anybody from any other country in the world could just come forth and ask for information and get it, and the taxpayers of Canada would have to pay for it? surely you are not suggesting that.

Mr. Grant: The fact is that any person from anywhere in the world could ask a Canadian citizen to make the request on his behalf, and there is nothing to stop that citizen from doing so. I suppose if you wanted to create more of a feeling that the access request must be initiated from within Canada, one could deal with that through a residency requirement; or the request must be made by someone with an address for a response and so on located in Canada. Our problem with it, really—and I must say we are not being very profound against the government position here; we understand exactly the view you have expressed—is just that in practice that intent could be so easily evaded that it did not seem to us worth the problems it could well create.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I note on Clause 5 you specifically refer to manual use by government employees in administering programs or activities and so on. I think it has to be appreciated that in most cases these manuals you refer to are probably not statutory instruments and they are therefore not regulations and they are not subject to scrutiny by the Statutory Instruments Committee. It would seem to me it would be more helpful and profitable if you had made a suggestion that the recommendation be that these items, such as manuals, be not just printed or published, but that they be considered a statutory instrument.

Mr. Grant: That may be a very good suggestion. I must say, of course, the fact that they are not considered statutory instruments is one of the reasons why it is important to have

[Traduction]

nous attendions cependant à ce que l'Association du Barreau canadien examine davantage les deux faces de la médaille, le côté accès à l'information et celui de la protection des renseignements personnels, particulièrement à la lumière de ce qui s'est passé aux États-Unis. En effet, dans ce pays voisin, on s'est attaqué à ces deux questions séparément, puis on s'est rendu compte que cela avait créé des problèmes énormes, car on avait beaucoup de mal à équilibrer les exigences de l'une par rapport à celles de l'autre. Il me semble que jusqu'à maintenant, bon nombre des groupes ayant comparu devant nous ont adopté un point de vue précis, sans pour autant avoir nécessairement tenu compte des deux principaux aspects du projet de loi, ni s'être efforcés d'en harmoniser les exigences, afin que le particulier soit protégé, qu'on ne se contente pas simplement de créer un droit d'accès à l'information, etc. Je crois d'ailleurs que les mémoires et les interventions des groupes à venir seront orientés de cette façon. Je serais donc très reconnaissant à l'Association du Barreau canadien d'examiner l'autre face de la médaille, puis de revenir, afin de nous présenter des renseignements supplémentaires qui pourront nous être très utiles.

J'ai noté que votre association affirme que l'accès doit être accordé à qui que ce soit, sans égard au fait qu'il ou elle soit citoyen ou citoyenne du Canada. Or, si les immigrants reçus ont certainement des droits à cet égard, vous n'êtes quand même pas d'avis que n'importe qui, de quelque pays du monde qu'il vienne, peut demander des renseignements et les obtenir aux frais des contribuables canadiens? Cela me paraît tout à fait dénué de bon sens. Ce n'est certainement pas ce que vous entendez par là.

M. Grant: N'importe qui, d'où qu'il soit au monde, peut demander à un citoyen canadien de faire une telle demande en son nom, et rien ne peut empêcher ce citoyen de faire cette démarche. Je crois que si vous voulez insister davantage sur le fait que cette demande doit être faite au Canada, On peut toujours imposer une période de résidence minimale, ou encore exiger que la demande soit faite par quelqu'un domicilié au Canada, etc. Toutefois, nous comprenons fort bien votre position et nous ne nous y opposons pas très vigoureusement. Cela n'empêche que de telles exigences peuvent être si aisément contournées qu'elles ne valent peut-être pas la peine d'être créées, étant donné les problèmes qu'elles peuvent entraîner.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pour ce qui est maintenant de l'article 5, vous mentionnez l'utilisation d'un guide par les employés du gouvernement administrant les programmes, les activités, etc. Or, je crois qu'il importe de savoir que, dans la plupart des cas, ces documents ne sont probablement pas de nature parlementaire ou réglementaire et que, partant, ils ne doivent pas faire l'objet d'un examen de la part du Comité des règlements. A mon avis, il aurait été plus utile de proposer que ces documents, comme les guides que vous avez mentionnés, soient non seulement imprimés ou publiés, mais aussi considérés comme des textes réglementaires.

M. Grant: Cette proposition pourra se révéler tout à fait excellente. Bien entendu, je précise que le fait que ces documents ne sont pas considérés comme des textes réglementaires

[Text]

them disclosed, because you have this situation where government institutions are administering programs with large amounts of money and of large concern to people who could benefit or be disadvantaged by them and they are using ground rules and manuals and tests and guidelines which have been drafted in-house and which are never revealed to the public. There will be some people, through experience with the agency, who will get to know these guidelines, and then it seems to us they have really a discriminatory benefit. Just because they happen to be in and out of the agency a lot, they get to know these ground rules; they are expressed to them orally. It is an issue which particularly affects the poor and the disadvantaged in the country, who would not be able to afford to have that daily access to an institution to get to know how it works and what rules it applies. So we thought there was a very strong public interest in not just allowing people to ask for the manual but to have an affirmative obligation, as the Ontario Government has now carried forward as of last fall, to put these manuals in public reading rooms and make them available in the libraries and depository book stores and so on. Then it is not just a passive approach but you are actively informing people as to exactly what the ground rules are for the administration of government programs.

• 1215

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I see my time is about up but there is one further area I would like to mention. In particular, I note that the Canadian Bar Association submits that an upper limit be placed on the costs for a search in the vicinity of about \$25, and that the bar is opposed to the government institution being entitled to recover the costs, or to reviewing the record, or preparing any part of the record for disclosure.

I would suggest to you that the Americans in their experience have found that it can be a very, very expensive kind of program to have. There must be some limits, it is true, but I think there has to be some consideration given to this kind of thing. I will mention just one case, the Rosenberg case, which I think many people have heard about. It is a classic case where it cost \$250,000 to provide the information, and I do not think there was any reason at all for that information ever to have been provided in the first place. It just was not necessary; somebody just wanted to get information on the Rosenberg trila. But that was the cost to the taxpayers.

I would hope that there will be some safeguards and some suggestions so that we just do not spend ourselves into oblivion in access to information, and that we use some sensibility. We should realize that if a person does want the information, there should be an obligation to pay and that we should have what is called a user fee.

The Chairman: Any comments, Mr. Grant?

Mr. Grant: Well, I must say that we have carefully distinguished between two points. One point is to put up the limit on the cost of search; the second point is whether one is permitted

[Translation]

est l'une des raisons pour lesquelles il est important d'en divulguer le contenu. En effet, les institutions gouvernementales administrent des programmes nécessitant d'importants déboursés et préoccupant beaucoup ceux à qui ils peuvent faire soit du tort, soit du bien. Or, l'administration de ces programmes se fait au moyen de guides, d'examens et de lignes directrices internes, dont le contenu n'est jamais révélé au public. Toutefois, certaines personnes seront mises au courant, étant donné leurs contacts avec ces organismes, ce qui nous semble être un avantage injuste. Le simple fait, pour ces derniers, d'avoir des contacts fréquents avec un de ces organismes leur permet de connaître ces règlements et ces normes, car on les leur communique verbalement. Or, les pauvres et les défavorisés de notre pays sont ainsi désavantagés, car ils n'ont pas un accès quotidien à une institution, et ils ne peuvent dès lors savoir comment elle fonctionne et quels en sont les règlements. Nous avons donc estimé que le public, s'intéressait vivement non seulement à ce qu'on puisse demander les guides, mais à ce que le gouvernement soit tenu de rendre tous ces documents disponibles dans des salles de lecture publiques, des bibliothèques et des librairies, etc. D'ailleurs, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à faire cela, l'automne dernier. Par conséquent, on ne se contente pas d'être passif, mais on renseigne les citoyens sur les règles gouvernant l'administration des programmes gouvernementaux.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mon temps de parole est presque écoulé, mais j'aimerais aborder un autre domaine. J'ai noté que l'Association du Barreau canadien est d'avis qu'il faut imposer un plafond d'environ \$25 aux coûts entraînés par la recherche de documents, et qu'elle s'oppose à ce que le gouvernement ait le droit de se faire rembourser ses coûts ou d'examiner les dossiers, ou encore d'en préparer une partie à des fins de divulgation.

Or, je tiens à faire remarquer que les Américains se sont rendu compte qu'un tel programme peut être extrêmement onéreux. Il est vrai qu'il faut imposer certaines limites, mais je crois qu'il faut se rappeler ce dernier aspect. Je me contenterai de mentionner un seul cas, celui des Rosenberg, dont beaucoup de monde a entendu parler. Or, dans ce cas, la divulgation des renseignements a coûté \$250,000 et, à mon avis, il n'y avait aucune raison pour qu'on les fournisse. Ce n'était tout simplement pas nécessaire. Quelqu'un a simplement demandé des renseignements au sujet du procès des Rosenberg, mais ce sont les contribuables qui ont payé cela.

Par conséquent, j'espère que ces dispositions s'accompagneront de certaines mesures de protection nous empêchant de nous ruiner en permettant l'accès à l'information, c'est-à-dire que nous ferons preuve de bon sens. Nous devrions nous rendre compte que si quelqu'un désire obtenir des renseignements, il doit être tenu de payer, nous devrions instituer un tarif d'utilisateur.

Le président: Avez-vous des observations à faire, monsieur Grant?

M. Grant: Eh bien, nous avons vraiment pris grand soin de distinguer entre deux aspects. Par rapport à l'un, nous avons parlé d'une limite aux coûts entraînés par la recherche des

[Texte]

to charge for the time in preparing the document for disclosure, once you have found it.

Now the American legislation in fact does not have an upper limit on the costs of a search, and there have been situations of which we have heard where the CIA and the FBI will quote an applicant a fee or ask for a deposit, please, of \$25,000 before they will proceed because they think there will be these thousands of hours of search time.

There is a provision in this bill that is not in the American legislation, which provides an obligation to the applicant to provide sufficient detail to enable an experienced employee with a reasonable effort to identify the record. And it would seem to us that, if you have a really flagrant case of a fishing expedition where there is no file number, no indication of the agency, no specificity that would enable the agency to be precise, that it should be possible to send it back and to say "I am sorry; you have not provided sufficient detail for us to engage this effort." And if there are to be additional fees for the costs of search, then we would propose very strongly that there be tests; that they be reviewable and that the only grounds for imposing them is that they are reasonably incurred.

Now on the second issue though of whether an agency can charge for the time spent in determining whether or not the document falls within or without the exemptions, we are very much opposed to having that in the bill. It is just an invitation for a nervous bureaucrat to spend hours agonizing over whether every comma should or should not be released and, frankly, he can just charge it to the applicant under this bill. So there is no incentive for them to keep those costs low.

One would hope that it would be made clear that those parts of the costs are to be borne by government because, after all, it wrote the legislation. It should be helping its people to interpret it. And it should, we hope, undertake the costs of making as much information available on a low-cost basis as is possible. So we are very much opposed to having a provision in here which almost builds in an incentive in an agency to make work for itself because it can just recover it against the potential applicant.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): My time is up, but there is one point of information that I think you might like to have. We have had groups appear before us who have indicated that they feel the government should provide the people to do all the searching for the individual, even if the individual comes along with very, very sketchy information. The government should provide the information itself and search it out for the individual.

[Traduction]

documents, et pour ce qui est du second, il faut savoir si l'on peut imposer des frais correspondant à la durée de la préparation des documents en vue de leur divulgation.

A cet égard, la loi américaine n'a pas imposé de limites aux coûts correspondant à la recherche des documents. Nous avons attendu parler de situations où la CIA ou le FBI percevra des droits du requérant ou exigera de lui qu'il dépose \$25,000 avant de fournir ce qui est demandé, lorsque ces deux organismes estiment que la demande exigera des milliers d'heures de recherche.

Le projet de loi dont nous sommes saisis contient une disposition ne figurant pas dans la loi américaine et d'après laquelle le requérant est tenu de fournir des renseignements suffisants permettant à un employé d'expérience de pouvoir identifier le dossier en question assez facilement. Si l'on se trouve aux prises avec un cas flagrant de recherche, sans que soient fournis un numéro de dossier, un nom d'organisme, des détails venant en aide au service chargé de trouver les renseignements lui permettant de faire son travail, il devrait être possible de renvoyer la demande avec la mention suivante: «Désolé, les renseignements que vous avez fournis sont insuffisants et ne nous permettent pas de donner suite à votre demande.» S'il faut imposer des frais additionnels correspondant à la recherche, je propose qu'il y ait des examens pouvant déterminer s'il est raisonnable d'ajouter ces coûts supplémentaires.

Pour ce qui est de la deuxième question, à savoir si un organisme peut imposer des frais représentant le temps passé à décider si le document peut bénéficier ou non d'une exemption, nous nous y opposons vigoureusement. Cela signifie simplement qu'on invite un bureaucrate nerveux à se faire du souci pendant des heures en s'interrogeant sur ce qui doit être divulgué ou non, jusqu'à la moindre virgule, alors que ce projet de loi lui permet d'imputer les frais au requérant. Il n'y a donc aucune mesure incitant à limiter les coûts.

Il est donc à espérer qu'on établira clairement que cette partie des coûts doit être assumée par le gouvernement, étant donné, après tout, que c'est lui qui a été à l'origine de la loi. Ce devrait donc être à lui qu'il incombe d'aider la population à l'interpréter. En outre, nous croyons que c'est à lui d'assumer les coûts de diffusion du plus grand nombre de renseignements possible, tout en maintenant ces coûts au niveau le plus bas possible. Nous nous opposons donc fermement à ce qu'on adopte une disposition incitant un organisme à travailler dans son propre intérêt, étant donné qu'il peut exiger du requérant de rembourser les coûts qu'il a dû assumer.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ma période est écoulée, mais j'aimerais vous communiquer quelque chose que vous trouverez peut-être intéressant. Certains des groupes ayant témoigné devant nous nous ont laissé savoir que d'après eux, le gouvernement doit faire en sorte qu'on fasse toutes les recherches nécessaires, à la demande d'un particulier, même si ce dernier ne fournit que des renseignements très sommaires. Le gouvernement lui-même devrait obtenir les renseignements nécessaires pour le citoyen.

[Text]

• 1220

Mr. Grant: Yes. I must say that I think there is an obligation on both sides to be reasonable, and I think it is perfectly fair to impose an obligation on an applicant to be as precise and specific as possible.

The Chairman: Thank you, Mr. Grant. Thank you, Mr. Robinson. Mr. Gamble.

Mr. Gamble: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Grant, I have but a few comments to make as a consequence of examining your brief, and I apologize for the fact that I was not here for the majority of your oral presentation.

I note the recommended change which you have for Schedule I Clause 7: deemed receipt by the department involved with the requirement to disclose information three days after the applicant has mailed the request. That recommendation fails to have any due regard for the realities of the postal service in Canada.

The Chairman: There are some changes now that it is a Crown corporation.

Mr. Gamble: Whatever it may be, I doubt that the thing will change. I just received a complaint . . .

Mr. Hnatyshyn: The RCMP can intercept the letter.

Mr. Gamble: It could, of course, happen that way. I just received a specific complaint from a constituent of mine that indicated that he had received a piece of mail that had come the great distance of three blocks—it took eight days. That peculiarly efficient mail service may apply only to some of the areas of my riding, but I have a suspicion that it extends right across Canada.

Under those circumstances I have always been left in some doubt as to how one determines when the letter was mailed, unless there is a requirement for registered mail. I do not know that you have gone that far, and I think, if you wish to deal with it effectively, that would be essential.

The Chairman: Mr. Grant.

Mr. Grant: Actually there are two ways to go with this, it seems to us. We tried to indicate that this could be amended in one of these two alternative ways. The problem really is, when did the clock start ticking for the 30 days. I suppose the easiest way might be to adopt our first proposal, that we put into the act a requirement that the agency notify the applicant, immediately upon receipt, of the date on which the request is received. That would probably solve the problem right there.

The reason we put in this second suggestion is that there are certain agencies in the federal government that have adopted that rule. For example, the CRTC in fact, deems that matters have been filed not just three days after, but upon the date of mailing, and they require that a postal receipt or a messenger receipt of some kind be sent to the commission to indicate in fact that it was deposited. If there is a requirement to have it served on parties then that has to be done.

I must say though that you have raised a very practical problem that would affect people far from a government office or from a particular department where they forwarded their

[Translation]

M. Grant: Oui. Et les deux parties doivent être raisonnables, et je crois qu'il est tout à fait juste d'obliger le demandeur à formuler sa demande de façon aussi précise que possible.

Le président: Je vous remercie, monsieur Grant, et monsieur Robinson. Monsieur Gamble.

M. Gamble: Merci, monsieur le président. J'ai quelques observations à faire au sujet de votre mémoire, monsieur Grant, et je m'excuse de mon absence pendant la majeure partie de votre exposé.

Vous recommandez, au sujet de l'annexe I, article 7, que le ministère soit censé avoir reçu une demande de divulgation de renseignements trois jours après son envoi par la poste. Vous oubliez de tenir compte de la réalité de notre service postal au Canada.

Le président: Il y aura des changements, maintenant que c'est une société d'État.

M. Gamble: Quel que soit son statut, cela m'étonnerait que le service change. Je viens de recevoir une plainte . . .

M. Hnatyshyn: La Gendarmerie royale peut toujours intercepter une lettre.

M. Gamble: Évidemment, cela pourrait se passer. Un de mes électeurs m'a écrit au sujet d'une lettre qui a mis huit jours à parcourir trois pâtés de maisons. Un service aussi exceptionnel est peut-être limité à certaines parties de ma circonscription, mais je soupçonne qu'il se retrouve partout au Canada.

Étant donné les circonstances, j'ai du mal à comprendre comment on détermine la date d'envoi d'une lettre, à moins qu'il s'agisse de courrier recommandé. Il me semble que cette dernière solution soit la seule possible.

Le président: Monsieur Grant.

M. Grant: D'après nous, il y aurait deux façons de procéder. Il s'agit de savoir à quel moment on commence à calculer la période de trente jours. Le plus simple serait sans doute de suivre notre première proposition, selon laquelle l'organisme devrait informer le demandeur immédiatement, dès la réception de la demande. Je crois que cela permettrait de régler la question.

Nous avons proposé l'autre solution parce que certains organismes du gouvernement fédéral suivent déjà cette pratique. Le CRTC, par exemple, considère que des pièces ont été déposées pas seulement trois jours après leur envoi, mais le jour même de l'envoi, et exige que le reçu postal, ou autre, soit envoyé à la commission, comme preuve. Si les deux parties doivent être informées, il faut une procédure semblable.

Mais je dois dire que le problème que vous avez soulevé toucherait particulièrement les personnes qui habitent loin de l'organisme gouvernemental. Dans ce cas, je suppose que la

[Texte]

request. Taking those views into account, I guess the first proposal, where the agency acknowledges receipt, would be the better way to go.

Mr. Gamble: I had some comments to make about your recommended change of Schedule I Clause 4, having regard, once again, to the costs involved. I know your answer is, why not broaden it so that people anywhere in the world can obtain this information. However I do not know that it is appropriate for the Government of Canada and the people of Canada to be funding the requests of the people in Texas or Rio de Janeiro. As a matter of fact I would probably be inclined to take the case the other way, and oblige those people making the requests to indicate that they are making the request for themselves or other Canadians. There will undoubtedly be substantial costs to be borne, regardless of the fee structure that is in place, and, regardless of whether or not we were to adopt the suggestion you have made with respect to upper fee limits, those costs are going to be paid by the taxpayers of Canada. If this freedom of information act and the bureaucracy that grows up around it is to follow the general pattern of other government departments and agencies, you can be assured that their budget will skyrocket particularly when those costs relate to servicing people outside the country. I should think that the taxpayers ought to be entitled to recover those costs and if a requirement on an application form for information restricted the person making the request so that he attested to the fact that he was going to use it himself or supply it to other Canadians, that would have a dampening effect, I should suspect, upon honest people in Canada who would say, I am going to do what I said I was going to do, and I do not think that we have yet reached that stage in this country where we have such a disrespect for the law that people in fact will not be deterred from applying for others when they know that they should not be doing so.

• 1225

So I think that that requirement that you have suggested rather takes all of the sting out of the recommendation that I would rather prefer making, which is a confining of this information to Canadian use even though we know that some of the information will slip through.

I am also concerned about the fact that we are not necessarily concerned about individuals getting individual information alone but rather large financial institutions, corporations that can well afford to make the required payments for commercial benefit. We have seen in the United States where law suits arising out of their Freedom of Information Act have resulted in absolutely staggering awards to claimants, for abuse, that they were able to prove as a consequence of getting information—hundreds of millions of dollars in damages paid; and there is no reason why those corporations making that kind of a recovery ought not to pay for the costs and not shift that burden over to the general taxpayers of Canada.

I examined with some interest your suggestion in connection with the amendments to Clause 16 and approve of the amendment as set forth for paragraph (b) because it would deal specifically with an area that I know is not already covered by

[Traduction]

première proposition, qui prévoit que l'organisme doit accuser réception, serait la meilleure.

M. Gamble: J'avais aussi des observations à faire au sujet de vos modifications proposées à l'article 4 de l'annexe I, encore une fois à cause des coûts. Vous voulez sans doute permettre à n'importe qui au monde d'obtenir des renseignements. A mon avis, il n'incombe pas au gouvernement du Canada et à la population canadienne de financer les demandes de renseignements de personnes qui habitent le Texas ou Rio de Janeiro. Il me semblerait plus logique d'obliger ces personnes à prouver que les renseignements qu'elles cherchent sont pour des Canadiens. Quels que soient les tarifs fixés, et même si nous adoptions votre suggestion concernant la limite maximum, il y aura des coûts importants que devront payer les contribuables canadiens. Si la Loi sur l'accès à l'information et les responsables de son application suivent la tendance générale des autres ministères, et agences du gouvernement, vous pouvez être sûrs que les budgets monteront en flèche, surtout quand les coûts sont imputables à des gens de l'extérieur du pays. A mon sens, les contribuables devraient avoir le droit de récupérer ces déboursés. Si l'une des conditions imposées à un requérant devait l'obliger à se servir lui-même des renseignements ou à les fournir à d'autres Canadiens, les conséquences seraient plutôt négatives pour les Canadiens honnêtes. Je ne crois pas que nous sommes encore rendus au point où le manque de respect pour la loi est tel que les gens ne seront effectivement pas découragés de faire des demandes au nom des autres, quand ils savent très bien que c'est illégal.

Donc, la condition que vous avez proposée affaiblit la recommandation que j'aurais préférée, qui viserait à restreindre l'utilisation des données au Canada, même si nous savons que certains renseignements passeront à l'extérieur quand même.

Je me préoccupe également du fait que nous n'avons pas tenu assez compte des particuliers, mais que nous nous préoccuons plutôt des grandes institutions financières, des grandes sociétés, qui sont très en mesure de se permettre de payer. Aux États-Unis, il est arrivé que des actions intentées par des sociétés ayant réussi à prouver des abus en vertu de cette loi aient donné lieu à des dommages-intérêts énormes, de l'ordre de centaines de millions de dollars. Rien n'empêche les sociétés qui obtiennent gain de cause de ne pas payer les frais et de ne pas imposer le fardeau des coûts au contribuable canadien.

J'ai étudié avec un certain intérêt votre proposition au sujet des modifications à l'article 16 et, d'ailleurs, j'approuve celle proposée à l'alinéa b). Elle porte sur les enquêtes et elle aurait pour effet de combler une lacune de l'article 16. Je pense

[Text]

Clause 16, and it relates to law enforcement reports. I am thinking particularly of the information that is gathered by those people in charge of the issuing of firearms acquisition certificates.

The guidelines that are established for those officers associated with the registrar of firearms in local municipalities are such that they pursue somewhat on their own a source and system of investigation that leads to their including in their files, for the purposes of determining whether firearms acquisition certificates should be issued, a great deal of hearsay information that is gathered and maintained on an individual, used, mind you, for the purpose not only, in some cases, of depriving him of the opportunity of acquiring a firearm but at the same time generally available for police officers and law enforcement agencies, despite, as I say, the provisions of Clause 8 of the Privacy Bill—and I would like to get on to that in a moment. But I think that your recommendation is broad enough, in paragraph (b), to cover the release of that kind of information and I think that people ought to be able to know what is included in their files.

Now, I like your comment, if I may, on the effect of Clause 8(2) of the Privacy Bill. My interpretation of Clause 8(2)(e) is that any other law enforcement agency could, in blanket form, obtain all of the information contained in the file of the person maintaining the file on the application for a firearms acquisition certificate despite what I am convinced is an endeavour to preclude that sort of thing from happening. Have you looked at that in that regard?

• 1230

The Chairman: Mr. Grant.

Mr. Grant: I have, and I must say that I agree with your view that Schedule II Clause 8.(2)(e) of the Privacy Act does not appear to limit very readily the grounds upon which the investigative body would be able to get the information. They do have to state, by written request, that they are asking for it for the purposes of enforcing a law, and I suppose they will have to specify that by naming the law or the regulation.

Mr. Gamble: The Highway Traffic Act, for example.

Mr. Grant: Yes. But that does not seem to be a very meaningful restriction. Then suddenly you discover that that personal information is now in the files of the investigative body and then, of course, for the purposes of asking for it under the Access to Information Act, it is caught under Schedule I Clause 16.(1).

I must say, in reference to your earlier point as to whether the guidelines for gun registration might be an item that would be caught under our proposed amendment, we have not actually directed our attention to that specific matter and I do not think I could give you a firm opinion as to whether or not it would fall within it. We were directing our attention more to the regulatory scrutiny that government agencies do for various industries through investigations and inspections done on a routine basis. There is a lot of information of that kind that is very useful for the purpose of assessing consumer safety, health, and environmental protection, which we think should

[Translation]

notamment aux renseignements rassemblés par les responsables de la délivrance des permis d'acquisition d'armes à feu.

Les directives destinées aux agents associés à l'officier responsable des armes à feu dans les municipalités leur laissent une marge de manœuvre leur permettant de mener leurs propres enquêtes, en quelque sorte. Ainsi, afin de déterminer si un certificat d'acquisition doit être délivré, les agents rassemblent énormément de renseignements obtenus par ouï-dire, qui servent non seulement à priver l'individu de l'occasion d'acheter une arme à feu, mais aussi les agents de police et les agences de sécurité, malgré les dispositions de l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. D'ailleurs, je vais en parler sous peu. Cependant, votre recommandation, à l'alinéa b), est suffisamment large pour comprendre la divulgation des renseignements de ce genre. Je crois qu'on devrait savoir quels sont les renseignements qui figurent dans son dossier.

Si vous me le permettez, votre commentaire au sujet des conséquences du paragraphe 8(2) de la Loi sur les renseignements personnels m'a plu. L'alinéa 8(2)e), d'après moi, permettrait à une agence de sécurité d'obtenir tout renseignement figurant dans le dossier d'un agent qui contrôle les certificats d'achat d'armes à feu, malgré tous les efforts visant à prévenir ce genre de dissémination de renseignements personnels. Avez-vous étudié la question sous cet angle?

Le président: Monsieur Grant.

M. Grant: Oui, et je suis d'accord avec vous que l'annexe II, article 8(2)e), de la Loi sur la protection des renseignements personnels ne semble aucunement limiter les raisons permettant à un organisme d'enquête d'obtenir des renseignements. Bien sûr, dans une demande écrite, ils doivent déclarer que c'est aux fins de l'application d'une loi, et sans doute devront-ils citer la loi ou le règlement.

M. Gamble: La Loi sur la circulation routière, par exemple.

M. Grant: Oui. Cela ne semble pas une restriction très utile. Alors, on peut découvrir soudainement que les renseignements personnels font maintenant partie des dossiers de l'organisme d'enquête, et bien sûr, pour les obtenir aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, il faudrait se référer à l'annexe I, article 16(1).

Quant à l'autre point que vous avez soulevé plus tôt, à savoir que les lignes directrices concernant l'enregistrement des armes à feu pourraient être assujetties à l'amendement que nous proposons, nous n'avons pas encore étudié cette question, et je ne peux vraiment pas confirmer si ce serait le cas ou non. Nous nous sommes penchés plutôt sur l'examen réglementaire que font certaines agences gouvernementales dans différentes industries, par le truchement d'inspections et d'enquêtes courantes. Un grand nombre de renseignements de ce genre sont très utiles quant à l'évaluation de la sécurité du consommateur, sa santé et la protection de l'environnement qui, à notre

[Texte]

readily be disclosed. The argument is always raised, oh yes, but this would prejudice our prosecution of the person and it would impair the candour of people helping in our routine inspections. But, in our view, those arguments evaporate upon scrutiny when you examine the true interests involved.

The Chairman: Thank you. Mr. Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, ce sera un commentaire, et j'essaierai de faire vite puisque notre temps est normalement réparti...

Le président: Nous avons jusqu'à 13 heures.

M. Lachance: Je voudrais simplement soulever avec les témoins, aujourd'hui la question de l'appendice A et des recommandations qu'ils font à propos de la concordance des versions française et anglaise. Je dois dire, eu égard à ce révélé qu'ils ont fait des dispositions du projet de loi, des articles, alinéas et sous-alinéas qui, selon eux, auraient une portée ou un contenu juridique différent, qu'il serait, monsieur le président, opportun que la division législative du ministère de la Justice étudie ces recommandations ou ces articles qui ont été soumis à notre attention afin que nous puissions avoir le bénéfice de leurs commentaires sur le bien-fondé des propositions qui nous ont été faites.

Par ailleurs, j'aimerais ici entrer un caveat. L'Association du Barreau canadien semble indiquer, ou laisser entendre, que la version française est une traduction. Je peux leur dire que tel n'est pas le cas. Depuis quelques années, la division législative du ministère de la Justice, lorsqu'elle rédige les lois, les rédige selon les instructions qui lui sont données par les autorités, une version anglaise et une version française. Chacune de ces deux versions est rédigée séparément, ce qui ne veut évidemment pas dire que le contenu juridique doit être différent; il doit en principe être le même. Là-dessus, je vous suis entièrement. Mais plusieurs des recommandations que vous nous avez faites s'inspirent du principe que la version française doit être une traduction exacte de la version anglaise. Je m'oppose à ce principe. Dans la mesure où le contenu juridique est le même d'après la jurisprudence établie, d'après tous les principes juridiques inhérents à la rédaction des lois qui sont établis, je me fous complètement que ce soit une traduction exacte ou non. C'est simplement ce que je veux vous faire remarquer. Là où vous avez raison, peut-être, c'est au niveau du contenu juridique. Là où je pense que vous avez tort, c'est en parlant de la traduction. Parce que ce n'est plus de traduction qu'il s'agit, les deux versions ont la même valeur.

The Chairman: Do you have some comments?

Mr. Grant: I must say I agree totally with your characterization of the role of the two versions of the bill. We did not mean to suggest by using the word "translation" that the approach here should be a slavish translation from English to French. As a matter of fact, as you will see on page 63, we have indicated a situation where we hope the English version will be changed to reflect the French, which is a better example.

I must say that this material was developed for our committee largely by Madame Francine Côté, and I very much regret that she could not be here this morning, because she was very

[Traduction]

sens, pourraient être divulgués. On présente toujours l'argument que cela pourrait nuire à une poursuite et affecter la sincérité des personnes contactées dans les inspections courantes. Mais ces arguments disparaissent si l'on étudie les raisons réelles de la demande.

Le président: Merci. Monsieur Lachance.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, I only have a comment, and I will move quickly into our allocated time...

The Chairman: We have until 1 o'clock.

Mr. Lachance: I simply want to discuss today with the witnesses with their appendix A and recommendations concerning agreement between the French and English versions. Notwithstanding their survey of the provisions of the bill and their detail, whose scope and juridical content might be different according to them, I think it would be wise, Mr. Chairman, to ask the legislative branch of the Department of Justice to look at these recommendations or the sections indicated so as to have the benefit of their comments concerning the validity of the proposals.

I also like to make a point. The Canadian Bar Association seems to indicate or to imply that the French version is a translation. I can assure them it is not the case. Over the past few years, the legislative branch of the Department of Justice in drafting legislation have been instructed by the authorities to prepare an English version and a French version. Each is drafted separately, which of course does not mean that the juridical content is different. In principle it should be the same. In this respect I agree with you entirely. However, several of the recommendations that you have made are based on the principle that the French version must be an exact translation of the English version. I am opposed to that principle. As long as the juridical content is the same, according to established jurisprudence, and to established juridical principles inherent to the drafting of laws, I could care less whether or not it is an exact translation. That is all I wanted to point out. You may be right of course concerning juridical content. However you are wrong, if you imply this is a translation. Because this is no longer the case, and both versions are equally valid.

Le président: Avez-vous des commentaires?

M. Grant: Je suis tout à fait d'accord avec vous quant au rôle des deux versions du bill. En utilisant le terme «traduction», nous ne voulions pas laisser entendre qu'il fallait une traduction précise de l'anglais au français. Justement, à la page 63, nous signalons que nous préférierions que la version anglaise reflète davantage la version française, qui est un meilleur exemple.

Je dois signaler que le travail a été préparé pour notre comité par Mme Francine Côté,—qui, malheureusement, ne pouvait pas être ici ce matin,—car elle a fait un très beau

[Text]

useful in developing these suggestions. It is relatively rarely that one puts together these kind of comments. In this case we felt that particularly in areas like the reasonableness test, they were fairly critical to the scope of the bill and were worth bringing to the attention of the committee.

M. Lachance: J'anticipe que le ministère de la Justice nous fera part de ses commentaires eu égard aux suggestions . . .

Le président: Je pense, monsieur Lachance, que nous pourrions possiblement demander au ministre responsable du bill, à la suite de ce mémoire, qu'il le réfère effectivement au ministère de la Justice pour voir la concordance ou non du français et de l'anglais. Lorsque nous ferons l'étude article par article, à ce moment-là, nous pourrions voir effectivement, à la suite des commentaires des gens du ministère de la Justice, s'il y a lieu de faire des changements. Vous en faites une motion, j'imagine?

M. Lachance: Non, j'en fais une suggestion et je présume qu'elle sera suivie.

Le président: D'accord. Merci, monsieur Lachance. Merci, monsieur Grant. Nous avons maintenant M. Hnatyshyn et, après, M. Irwin.

Monsieur Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Thank you, Mr. Chairman. I am sorry I was late this morning. I always like to be here when such eminent counsel and representatives appear, because it is an opportunity for me to get some personal legal advice from the top counsel across our country.

Basically I wanted to direct my concern to an area which I take it is of a particular interest, to you and that is the whole question of judicial review. In the response you have given to Mr. Svend Robinson, I take it that on the judicial review process, the Canadian Bar Association very much favours the one standard, the *de novo* approach to all disclosure regardless of class within the confines of this legislation. I think it is a very important issue. It is a fundamental issue in the effectiveness, in my estimation, of this legislation. I just want to know whether you would agree with me and reiterate the fact that the preferable way would be to have the court able to substitute its decision on the basis of the statute, as to whether or not information should be disclosed to the public.

We know the history of this—the Roberts green paper. The simple fact of the matter is that there has been a reluctance to have this kind of independent judicial review contained in freedom of information. It is reflected in the amendments made in Bill C-53 to what was contained in our bill, C-15. The argument is given again in much the same way as you argue, that there are what you could term classic political areas of responsibility which I find hard to define. I am sorry I missed your attempt to define that for Mr. Robinson—I was on the telephone—but I would like to get some brief explanation of what you mean by that term, for my own edification.

But a second aspect of that whole question of review, on the basis of the present legislation, is I would be interested in your legal interpretation, because we know that under Clause 49 the burden of proof is on the government. When the minister was

[Translation]

travail en ce sens. C'est assez rare qu'une association fasse ce genre de commentaires. Dans ce cas-ci, nous pensons que dans certains domaines, comme le critère du bien-fondé, ces commentaires étaient très critiques à l'égard de la portée du bill et méritaient l'attention du Comité.

Mr. Lachance: I am sure the Department of Justice will provide us with its opinion, and take into account the proposals . . .

The Chairman: In view of this brief, Mr. Lachance, I think we might ask the Minister responsible for this bill that he indeed refer it to the Department of Justice to check agreement between the French and English versions. And during the clause by clause consideration of the bill, and according to the comments of the Department of Justice people, we might then make some changes. Are you putting a motion to this effect?

Mr. Lachance: No, it is merely a suggestion, and I imagine it will be followed up.

The Chairman: Agreed. Thank you, Mr. Grant. Mr. Hnatyshyn will be our next questioner, followed by Mr. Irwin.

Mr. Hnatyshyn.

Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Merci, monsieur le président. Je regrette d'avoir été en retard ce matin. J'aime toujours être ici tôt, lorsque nous recevons des conseillers et des représentants si importants, car c'est une occasion pour moi d'obtenir des conseils juridiques personnels des meilleurs conseillers du pays.

Mes remarques porteront sur un domaine qui semble vous intéresser particulièrement, c'est-à-dire toute la question du contrôle judiciaire. Dans votre réponse à M. Svend Robinson, il semblerait, au sujet du contrôle judiciaire, que l'Association du Barreau canadien peut faire une seule approche *de novo* pour toute divulgation, quel que soit son classement aux termes de la loi. C'est une question très importante. C'est fondamental pour l'efficacité de la loi, à mon sens. Je veux savoir si vous êtes d'accord avec moi et si vous soutenez qu'il serait préférable que le tribunal fonde sa décision sur la loi, quant à la divulgation des renseignements au public.

Nous savons tous que cette loi se fonde sur le Livre vert Roberts. Il reste quand même qu'on a hésité à entériner un contrôle judiciaire indépendant dans le projet de loi sur l'accès à l'information. Les amendements au Bill C-53, par rapport à notre Bill C-15, reflètent ces changements. L'argument est le même, à savoir qu'il y a des domaines de responsabilité politique classiques, que j'ai de la misère à définir. Je regrette d'avoir manqué votre explication sur ce point à M. Robinson,—j'étais au téléphone,—mais pourriez-vous m'expliquer ce que vous entendez par ce terme?

Cela m'intéresse de connaître votre interprétation légale de toute cette question du contrôle judiciaire fondé sur la loi actuelle, car aux termes de l'article 49, c'est au gouvernement qu'incombe la preuve. Lorsqu'on a demandé au ministre sur

[Texte]

questioned on what the basis of the review process by the courts would be, he said a balance of probabilities would presumably be the test used by the courts. In the case of Clause 51, I would like to have your interpretation of how you see the courts reacting to that. That is to say, what happens to the balance of probabilities, considering that, for example, under Clause 15 of the proposed Access to Information Act, refusal is justified if disclosure "could reasonably be expected to be injurious . . ."

• 1240

Is it your assessment that this could be read as permitting a refusal if there is a possibility—and I underline the word "possibility"—of injury, as opposed to a probability? How far will the courts go on the basis of that legislation, in your estimation? On the basis of the construction as you see it as highly eminent lawyers, do you think there is going to be a further invitation to the court to limit the disclosure of documents by virtue of the interpretation of that clause?

Mr. Grant: I think I should preface my remarks, Mr. Hnatyshyn, by pointing out that we have taken as good counsel as we could and discovered that they completely differ in their views on the meaning of these clauses. I would not be so presumptuous as to impose on the committee my views because I am really here only to represent the bar as a whole.

We are hopeful that a court would interpret Clause 50, as currently worded, as being essentially a carrying forward of the minister's view that this enables the court literally to substitute its own view for that of the minister on whether a document falls within or without the exemptions expressed in the bill. Now, we have had some discussion of that among various counsel. It surfaced in the mock hearing we had last fall, and there is some dispute as to whether it is in fact *de novo* review. Some counsel are prepared to argue that it might even go a bit further, and in areas where there is a discretion left in the minister the court can even walk into that area. So there are some open questions there.

One thing that does help, of course, in arguing that it is complete *de novo* review is having Clause 51 present to compare it with because then the court sees that this is much more limited. By looking at the two together, most of the counsel we have spoken to would expect that Clause 50, read with the burden of proof section and read with the basic philosophy of the act which is expressed in Clause 2, would be interpreted the way the minister hopes. We are hopeful but we are by no means sure. We would have preferred a language, I think, that expresses it a little more clearly. We had come up with a formulation in our own model bill that literally said *de novo* review on the merits. But it may be that Clause 50 achieves that.

In interpreting Clause 51 we have certainly reached the conclusion that there would be very limited cases in which the court would ever overrule a minister who took a view that could in any way be said to be *bona fide*. In other words, in a situation where a minister comes to the court armed with an affidavit from a civil servant, let us say, in which the civil

[Traduction]

quoi se fonderait le contrôle judiciaire, il a dit que ce serait sur le critère de l'équilibre des probabilités. J'aimerais connaître votre interprétation de la réaction des tribunaux face à l'article 51. Qu'arrive-t-il au critère de l'équilibre des probabilités, étant donné qu'aux termes de l'article 15 du projet de loi sur l'accès à l'information, on peut justifier un refus si la divulgation «risquerait vraisemblablement de porter préjudice . . .».

Selon vous, est-ce que cela pourrait entraîner un refus s'il y avait une possibilité—et je souligne qu'il s'agit d'une possibilité—plutôt qu'une probabilité? Jusqu'où iront les tribunaux, selon vous? Selon votre interprétation en tant qu'avocat éminent, pensez-vous que cela va inciter les tribunaux à limiter la divulgation des renseignements?

M. Grant: Je dois dire tout d'abord que nous avons consulté les meilleurs avocats possible et constaté qu'ils ne s'entendaient pas du tout sur la signification de ces articles. Je ne prétends pas imposer mes opinions au Comité, parce que je ne suis ici qu'à titre de représentant du Barreau.

Nous espérons qu'un tribunal interpréterait l'article 50 comme l'autorisant à substituer sa propre opinion à celle du ministre, pour déterminer si un document entre dans les catégories exemptées par le projet de loi. Nous en avons discuté entre nous, lorsque nous avons tenu une audience simulée, l'automne dernier, et il y a litige quant à savoir s'il s'agit vraiment d'un examen *de novo*. Certains estiment qu'on pourrait même aller plus loin et que le tribunal pourrait même revoir les décisions du ministre dans certaines domaines qui sont laissés à sa discrétion. Il y a donc place pour le doute.

Il y a une chose qui nous aide, évidemment, si l'on allègue qu'il s'agit d'un examen *de novo*. En effet, l'article 51 peut servir de point de comparaison et permettre ainsi au tribunal de voir que c'est en fait beaucoup plus limité. En confrontant les deux articles, la plupart des avocats auxquels nous nous sommes adressés nous ont dit que l'article 50, lu concomitamment avec l'article sur le fardeau de la preuve et les principes qui sous-tendent la loi et qui sont exprimés à l'article 2, serait interprété comme l'espère le ministre. Nous l'espérons, mais nous sommes loin d'en être certains. Nous aurions préféré un libellé un peu plus clair. Nous avons proposé un article, dans notre propre modèle, qui précisait qu'il s'agissait bien d'un examen *de novo* basé sur les mérites. Il se peut que l'article 50 obtienne ce résultat.

En interprétant l'article 51, nous avons conclu qu'il y aurait très peu de cas où les tribunaux renverseraient une décision prise par un ministre, de bonne foi. Autrement dit, si un ministre se présentait devant le tribunal avec un affidavit signé par un fonctionnaire, par exemple, où le fonctionnaire jure qu'à son avis, la divulgation serait préjudiciable parce que cela

[Text]

servant swears that in his view a named injury would occur because he thinks this could reasonably happen, as long as the affidavit was bona fide and was not so outrageous as to offend the sensibility of the court in putting two and two equals four, it is difficult to imagine that a court would say, well, frankly I am not as nervous or conservative or worried as this civil servant but I can see that, armed with this indication from his advisers, the minister had a reasonable ground upon which to refuse disclosure and that is the end of my inquiry. So when one examines how this could work out in practice, we have reached the conclusion that it is pretty limited.

Mr. Hnatyshyn: Yes, so it would be based on the possibility of an injury as opposed to the probability. That would be my assessment, that there would probably be quite a limitation on the courts. If they had something to hang their hat on they would be inclined to hang it.

Mr. Grant: Yes. Now having said that, I should say also that in deference to the opposite view there have been some recent English cases which have substantially increased the area for the courts to interfere with reasonableness tests. That case also lies sitting there on the books, available for an applicant to argue with. The difficulty again is that the court would look at this and compare it to Clause 50, and if the court was going to act in a limited way under Clause 50 it would certainly act in a limited way under Clause 51 by comparison.

• 1245

Mr. Hnatyshyn: One final question which deals with another aspect, your treatment of Crown corporations. I see a great potential here for the government in terms of a growing propensity on the part of governments generally, and without the attribution of political strife, to get involved in a variety of governmental enterprises or activities through Crown corporations. I have also expressed the view that we should have a blanket application to all Crown corporations but the onus should be the other way around, that where there is a demonstration that it is involved or the information sought involves competitive enterprise then that would be an exemption available to the Crown corporation.

I notice that you sort of speak with half approval of the way in which the thing is structured in this act. To give the CNR and Petro-Canada as two examples, my submission to you is that it would be far more preferable, and I would be interested in getting your example, to have the blanket application of the legislation be to all Crown corporations with the onus on them to establish that there is a legitimate exemption applicable under the simple basis that even with a Crown corporation like Petro-Canada—which is in business to make money, as we hear the president say, and with which I have had some experience—it is an instrument of national policy and of increasing importance in terms of carrying out the government's policy. From that point of view it seems that the general exemption of that Crown corporation and the way in which this bill is structured—the ability of the government to now create Crown corporations without a kind of competitive or commercial aspect to them, but which do carry out policy—

[Translation]

pourrait raisonnablement se produire, il est peu probable qu'un tribunal refuserait cet affidavit, s'il a été fait de bonne foi et semble logique. Le tribunal pourrait décider que le ministre avait alors des motifs raisonnables de refuser la divulgation, et mettre fin à son enquête. Donc, en pratique, très peu de cas pourraient être révisés.

M. Hnatyshyn: Oui, et cette décision serait fondée sur la possibilité qu'il y ait préjudice, plutôt que sur la probabilité. Selon moi, cela limiterait beaucoup les tribunaux. Mais, s'ils peuvent le faire, ils auront tendance à le faire.

M. Grant: Oui. Cela dit, il y a également l'autre côté de la médaille. Certains jugements récents, en Angleterre, ont élargi de façon substantielle les domaines où les tribunaux peuvent appliquer le critère de ce qui est raisonnable. Ces jugements permettront à un requérant de se fonder sur certains précédents. La difficulté, c'est que les tribunaux les compareront à l'article 50, et s'ils n'interviennent que de façon limitée, aux termes de l'article 50, ils le feront certainement aux termes de l'article 51.

M. Hnatyshyn: Une dernière question au sujet des sociétés de la Couronne. Les gouvernements ont de plus en plus tendance à s'ingérer dans toutes sortes de domaines, par l'intermédiaire des sociétés de la Couronne. J'ai déjà dit que nous devrions appliquer le projet de loi à toutes ces sociétés, sauf les dispositions sur le fardeau de la preuve, s'il était démontré que les renseignements demandés concernent un secteur concurrentiel. Il y aurait alors exemption pour les sociétés de la Couronne.

Vous semblez approuver à moitié la façon dont le projet de loi est structuré. Si l'on prend, par exemple, le CN et Petro-Canada, il serait fort préférable, et j'aimerais bien que vous me donniez votre exemple, de leur appliquer toutes les dispositions du projet de loi et d'exiger d'elles qu'elles démontrent qu'elles doivent en être exonérées. On ne peut pas exiger qu'elles soient exemptées de l'application du projet de loi tout simplement parce qu'il s'agit de sociétés de la Couronne. Petro-Canada, par exemple, est un instrument de notre politique nationale et prend une importance croissante dans le cadre des politiques gouvernementales. Il me semble qu'un gouvernement ne pourrait pas résister à la tentation d'exonérer toutes les sociétés de la Couronne, dont certaines n'ont rien de concurrentiel ou de commercial, mais qui n'en mettent pas moins nos politiques à exécution, à seule fin de ne pas être obligé de divulguer des renseignements sur ses politiques. Que

[Texte]

would be almost overwhelming to a government that was interested in keeping back information on its policy development. So I would be interested in the reaction of the Canadian bar on the Crown corporation method of avoiding disclosure.

Mr. Grant: I must say that I find much to commend in your description, Mr. Hnatyshyn. In fact, the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy recommended precisely that approach and I therefore gather that the bill which may surface in Ontario may well extend it to all government institutions, whether or not they are competitive Crown corporations, and then they take their chances under the list of exemptions.

We have generally supported the approach that the bill should extend *prima facie* to those institutions of government that could truly be stated to be performing governmental functions which are supported by tax moneys and therefore warrant disclosure. Obviously, there will be Crown corporations which, although they are competitive, submit documents to other agencies of government, as the CBC does with the CRTC, and then of course they do come under the bill because you would ask for them from the head of the CRTC. So that was the way we went on this. I concede the validity of your argument, and I must say that we could probably be persuaded to go that route as well.

Mr. Hnatyshyn: I have lots of other questions but in all deference to Mr. Irwin and the witnesses I will not pursue them.

The Chairman: Thank you. Mr. Irwin.

Mr. Irwin: Thank you, Mr. Chairman. I would like to echo the remarks by Mr. Baker and Mr. Robinson on the excellence of the Canadian Bar Association briefs. This is the second one I have been on, and one was a joint committee. I think that they are acted on, as Mr. Robinson has said, because they are advanced, progressive and well thought out without being extreme, also not looking at any particular special interest but rather at the broad public interest.

I have a few remarks and then I would like to get into some questions. On allowing non-residents access to information, under the Clean Air Act, between U.S. and Canada we have access to their act if we pass reciprocal legislation, and although, as you have indicated, agents could be used, it might be some type of incentive to allow access to non-citizens if they have reciprocal legislation in their countries.

• 1250

On the cost of reviewing the files as opposed to straight zexing copies, this is going to be a problem. Even with that, we would have to have supervision or duplication, as they found, say, in the registry system in Ontario where you have documents that are recorded and yet through inadvertence—I do not think it is outright theft, mostly it is just through inadvertence—lawyers walk off with documents in the registry system, and now we have a microfilm system that that necessitated. I can see more of a supervision system required where

[Traduction]

pense le Barreau canadien de cette façon d'éviter la divulgation?

M. Grant: Je dois vous féliciter de cette description, monsieur Hnatyshyn. En fait, la Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, en Ontario, a justement recommandé cette approche. Et je crois qu'on déposera un projet de loi, dans cette province, qui pourrait l'appliquer à toutes les institutions gouvernementales, qu'il s'agisse de sociétés concurrentielles ou non, et qu'elles se limitent à la liste des exemptions.

Nous avons toujours trouvé que le projet de loi devrait s'appliquer aux institutions qui jouent vraiment un rôle gouvernemental et qui sont financées par les deniers publics. De toute évidence, il y aura des sociétés de la Couronne qui, même si elles sont concurrentielles, devront soumettre leurs documents à d'autres organismes du gouvernement, comme Radio-Canada le fait avec le CRTC. Ces documents seraient touchés par les dispositions du projet de loi, parce qu'on pourrait les demander au CRTC. C'est la position que nous avons adoptée à cet égard. J'admets que votre argument est valable, et je dois dire qu'on pourrait probablement nous persuader de le faire également.

M. Hnatyshyn: J'ai beaucoup d'autres questions à poser, mais par courtoisie envers M. Irwin et nos témoins, je ne les poserais pas.

Le président: Merci. Monsieur Irwin.

M. Irwin: Merci, monsieur le président. Je voudrais m'associer à M. Baker et M. Robinson pour féliciter l'Association du Barreau canadien de ses excellents mémoires. C'est le deuxième comité dont je fais partie, et le premier était un comité mixte. Comme M. Robinson l'a dit, je pense qu'on leur donne suite parce qu'ils contiennent des opinions avancées, progressistes, réfléchies et impartiales.

J'ai quelques observations à faire, puis je poserai des questions. Pour ce qui est de l'accès des non-résidents à l'information, aux termes de la loi américaine sur la lutte contre la pollution atmosphérique, nous pouvons jouir de la protection qu'offre cette loi, si nous adoptons une loi semblable. Et bien qu'on puisse utiliser des agents, comme vous l'avez souligné, on pourrait encourager d'autres pays à adopter des lois réciproques, si nous autorisons des non-résidents à avoir accès à notre information.

Les coûts poseront certaines difficultés s'il faut réviser les dossiers plutôt que de simplement en faire des photocopies. De toute façon, il faudra qu'il y ait une surveillance, ou des doubles. En effet, pour les archives de l'Ontario, par exemple, il est arrivé que des avocats conservent, par inadvertance,—je ne dis pas qu'il s'agit de vol,—certains documents, et c'est pourquoi il a fallu les mettre sur microfilms. Je suppose qu'il faudra plutôt créer un système de surveillance s'il s'agit de documents et dossiers originaux. Je ne crois pas que ce problème pourrait être résolu facilement.

[Text]

we have original documents and files. That is going to be a problem, I do not think it can be dealt with this easily.

My main questions I want to direct to access to information in competitive enterprises. You are suggesting government enterprises only. I sat as a commissioner of the CRTC for three years and it used to bother me that I would have information before me, specifically economic information, financial information, that the public never got to see. Essentially, I was granting protected monopolies of public property, because the Broadcasting Act said, in fact, that the airwaves belong to the public, but when it came down to it, the airwaves belonged to whoever got his licence application in first, or whoever had enough money to buy that licence after.

I put to you, when it is a public property such as the airwaves, or motor vehicle licences in Ontario for transporting or hauling, the public should have access to that type of financial information. You do not go that far, you talk about government agencies; I am talking about any agency that has a property that was formerly the public's. Could I have your comments on that?

Mr. Grant: First of all, as to the situation that you have referred to, Mr. Irwin, of course I am very familiar with the CRTC, a large part of my own practice is before that commission. Bill C-43, of course, applies specifically to the CRTC, and any documents that would be submitted to the commission by broadcasting institutions or telecommunications carriers, because they then become part of the documentation in the commission's hands, suddenly become subject to this bill. That means, therefore, that if someone asks for access to those documents the argument we have raised here is that disclosure must then be furnished unless you can fit it within the specific exemptions, and we want them to be as narrow as possible.

As it happens, there are also some categories of documents that are generated within these commissions. You have referred, for instance, to the kind of factum book that commissioners might be furnished with, in which they might have their staff lay out for them something of the history of the market, and so on. As I read this bill, all that would also be subject to the bill and may well now come out. The question to be raised as to whether it would come out or would not come out is whether it, for example, constitutes advice or recommendations that are about to be implemented that could be subject to one of the exemptions, or would it cause competitive injury, and so on.

My own view is that there is a lot of material precisely of that kind that could well be released to the public, and the effect of this bill may well be to reform the practices of these agencies, because people who have formerly asked them for this can now turn to this act and get it as a statutory right. So we are very hopeful that this will, in fact, create some change in certain of the agencies.

Having said that, I must say that in many areas the CRTC actually has been much more open than many of the agencies at the federal and provincial levels, particularly in regard to the regulation of the telecommunications carriers, where they presently apply a burden test where a carrier must show

[Translation]

Mes questions principales portent sur l'accès à l'information dans les entreprises commerciales. Vous parlez uniquement d'entreprises du gouvernement. J'ai été commissaire du CRTC pendant trois ans et j'étais ennuyé d'avoir accès à des renseignements, surtout de nature économique ou financière, que le public ne pouvait jamais consulter. En fait, j'accordais des monopoles sur des biens publics, car la Loi sur la radiodiffusion stipule que les ondes appartiennent au public, mais finalement, elles appartenaient à quiconque faisait en premier une demande de permis ou était assez riche pour acquérir ce dernier par la suite.

Je maintiens que le public devra avoir accès à tout renseignement financier ayant trait aux biens publics, comme les ondes, ou les permis octroyés en Ontario pour le transport. Vous n'allez pas si loin, vous parlez seulement d'organismes gouvernementaux. Je songe plutôt à tout organisme ayant acquis un bien qui appartenait auparavant au public. Auriez-vous des observations là-dessus?

M. Grant: Tout d'abord, pour ce qui est de l'exemple que vous avez donné, monsieur Irwin, je connais très bien les rouages du CRTC, car je traite souvent avec lui. Le Bill C-43, bien entendu, vise de façon précise le CRTC, et tout document qui lui serait soumis par des institutions de radiodiffusion ou des entreprises de télécommunications, car toute la documentation déposée devant ce conseil entre dans le cadre du projet de loi. Cela signifie donc que si quelqu'un demande à avoir accès à ces documents, nous prétendons qu'ils doivent être divulgués, à moins qu'ils fassent partie des exemptions, que nous voulons limiter, dans la mesure du possible.

Par ailleurs, ce genre de commissions produisent aussi d'autres catégories de documents. Vous avez fait allusion, par exemple, aux documents que des commissaires peuvent recevoir et où leur personnel dresse l'historique du marché, etc. D'après mon interprétation du projet de loi, tous ces documents seraient également visés. Pour ce qui est de leur divulgation, il faut se demander si le document en question comprend des conseils ou des recommandations pouvant faire l'objet d'une des exemptions, ou causer des préjudices.

Pour ma part, j'estime qu'un bon nombre de ces documents pourraient fort bien être divulgués au public, et le projet de loi aura peut-être pour résultat de réformer les pratiques de ces organismes, car les gens ayant fait ce genre de demandes auparavant détiennent maintenant un droit en vertu de la loi. Nous croyons donc que ceci entraînera des modifications dans certains organismes.

Toutefois, je dois dire que dans bien des domaines, le CRTC a été en fait plus ouvert que bien d'autres organismes fédéraux et provinciaux, surtout pour ce qui est de la réglementation des entreprises de télécommunications, car ces dernières doivent actuellement prouver qu'une divulgation de renseignements à

[Texte]

specific and direct harm before they can resist disclosure of the information to interveners.

Mr. Irwin: I would like to get one more question in. I wanted to get your opinion on this particular aspect on the record. On the testing of environmental devices or equipment, or looking at test reports, how far do you go? STOP is putting in a report, and it put part of it in before another committee, the Subcommittee on Acid Rain. They suggest that since industry, specifically, is using again the environment and the air as a garbage pail for their emissions that all testing, all environmental reports, whether mandatory or voluntarily received by the government, should be available to the public on demand. Would you go that far?

• 1255

The Chairman: Mr. Grant.

Mr. Grant: In general, I find that acceptable. I must say that the only grounds upon which one might imagine an environmental test being refrained from being disclosed might be if, for example, it was information generated in contemplation of litigation and the release of it might prejudice the availability of the witnesses or something of that kind. Our view is that you would have to have a significant balancing test of that kind before you would exclude that from disclosure. Our concern is, of course, that a lot of that would be excluded from disclosure under the current wording of the bill, particularly under this heading where the head of the institution if he thinks the test results were misleading can, on his own initiative, prevent it from being disclosed.

Now, we address that at page 43 of our submission and, as you can see, we strongly prefer an approach where if they think it is misleading, fine, release it along with an explanatory document which says that we are releasing this but be warned this has to be taken in context, or we do not believe these results because the test had this deficiency and so on. The irony of it is that by releasing even the misleading tests you have given the public an opportunity to evaluate the workings of its government and what it has been doing with tax dollars, and we want to know even if they are doing bad tests as well as if they are doing good tests.

Mr. Irwin: I am having some problem with that particular test because we are asking in many cases a non-professional civil servant to make an assessment of a very scientific report. For instance, in the acid rain committee we have seen perhaps about 80 or 90 different scientific reports, most of which were not conclusive, most of which said we need more testing or more monitoring. How is a civil servant in charge of this type of information supposed to decide on that?

I think I agree with you that this type of test is much too broad and puts too much of an onus on the person in charge of the records—and too much discretion, as my good friend, Mr. Lachance, says.

Mr. Grant: Yes. That is essentially where we came down as well, Mr. Irwin.

The Chairman: Do you have another question?

Mr. Irwin: No, thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

des intervenants leur causera un préjudice direct pour s'y opposer.

M. Irwin: J'aimerais poser une dernière question. Je voulais que votre opinion à cet égard soit consignée au compte rendu. Jusqu'où allez-vous quant aux rapports sur les essais de dispositifs ou d'équipements environnementaux? STOP a rédigé un rapport à ce sujet et l'a présenté en partie à un autre comité, le sous-comité des pluies acides. Ils maintiennent que tous les rapports sur ces essais, que le gouvernement les ait exigés ou non, devraient être divulgués au public, sur demande, vu que l'industrie, entre autres, se sert de l'atmosphère comme poubelle pour ses émanations. Iriez-vous aussi loin?

Le président: Monsieur Grant.

M. Grant: En général, cela me semble acceptable. A mon avis, on ne pourrait refuser de divulguer un tel essai environnemental que s'il s'agissait de renseignements produits en vue d'un litige et dont la divulgation pourrait nuire à la disponibilité des témoins, ou quelque chose du genre. A notre avis, il faudrait examiner tous ces critères avant d'en empêcher la divulgation. Malheureusement, bon nombre de ces documents seraient exclus en vertu du libellé actuel du projet de loi, surtout que le chef de l'institution peut, de son propre gré, en empêcher la divulgation, s'il estime que les résultats des essais peuvent induire le public en erreur.

Nous en parlons à la page 43 de notre mémoire, et nous préférons grandement qu'en de tels cas, ils devraient quand même divulguer les résultats, accompagnés d'une note explicative, pour en informer le public ou pour mettre en doute la valeur des essais ayant donné lieu à ces résultats. Même s'il s'agit d'essais trompeurs, on donnerait au public l'occasion d'évaluer le fonctionnement de son gouvernement et l'utilisation de l'argent des contribuables. Nous voulons savoir ce qui se passe, même s'il s'agit d'essais non valables.

M. Irwin: J'y vois certaines difficultés, car on demande, dans bien des cas, à un fonctionnaire profane d'évaluer la teneur d'un rapport très scientifique. Par exemple, au comité des pluies acides, nous avons vu peut-être 80 ou 90 différents rapports scientifiques, dont la plupart signalaient que des essais supplémentaires étaient nécessaires. Comment un fonctionnaire pourrait-il prendre une décision sur ce genre de renseignements?

Je conviens avec vous que ce critère est beaucoup trop vaste et impose un fardeau excessif à la personne chargée des dossiers, lui confère trop de pouvoir, comme le dit mon bon ami, M. Lachance.

M. Grant: Oui. C'est également notre conclusion, monsieur Irwin.

Le président: Avez-vous une autre question?

M. Irwin: Non; merci, monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Okay.

I wish to thank everyone. Mr. Grant, Mr. Cox, Mr. Chumir, Mr. Rankin, Mr. Reid and Mr. MacKenzie. The members of the committee appreciate your brief, your comments and your answers to questions. We are happy about that.

We will now adjourn the session until mardi le 24 à 9 h 30, où nous recevrons The Canadian Historical Association and the Canadian Library Association. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

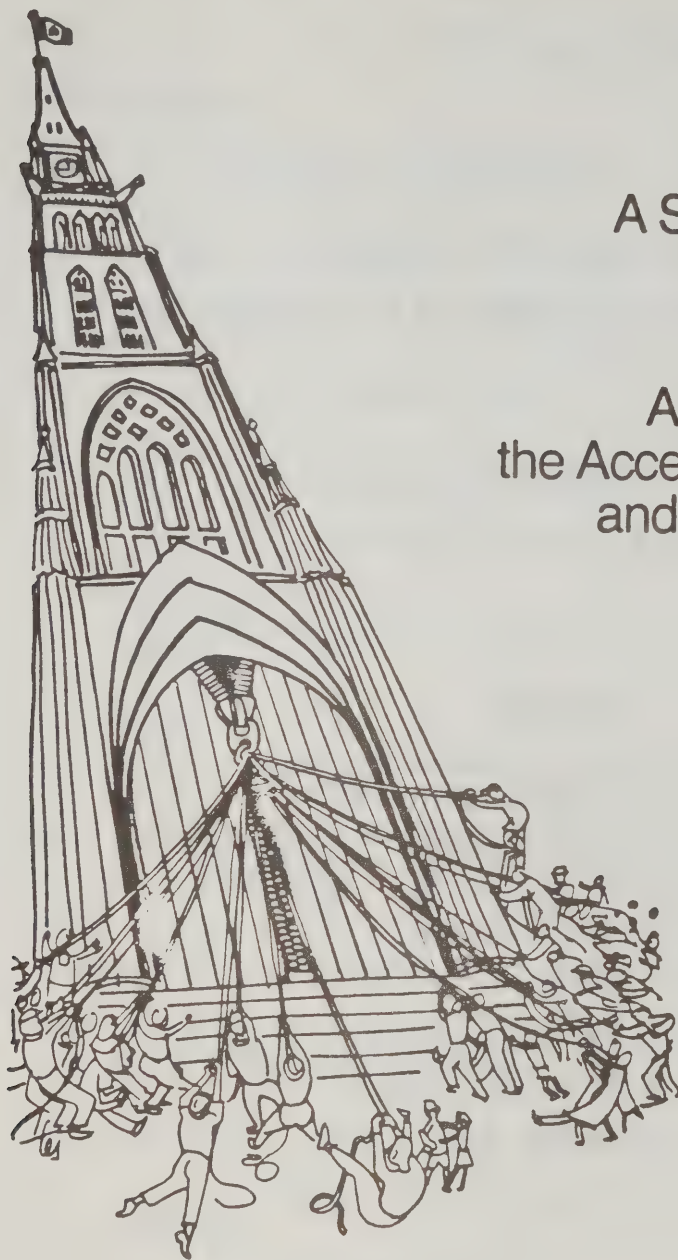
[Translation]

Le président: Très bien.

Je voudrais remercier tout le monde: M. Grant, M. Cox, M. Chumir, M. Rankin, M. Reid et M. MacKenzie. Les membres du Comité vous remercient de votre mémoire, vos observations et vos réponses. Nous en sommes heureux.

Nous ajournons maintenant jusqu'à Tuesday the 24th at 9:30, when we will receive la Société historique du Canada et la Canadian Library Association. La séance est levée.

APPENDIX "JLA-8"



A Submission on
Bill C-43

An Act to enact
the Access to Information Act
and the Privacy Act

Submitted to the Standing Committee
on Justice and Legal Affairs
by the Canadian Bar Association

March, 1981



CANADIAN BAR ASSOCIATION
SPECIAL COMMITTEE ON FREEDOM OF INFORMATION

Chairman

Peter S. Grant, Toronto

Members

Sheldon M. Chumir, Calgary
Francine Coté, Montreal
Roderick M. MacKenzie, Vancouver
Prof. Murray Rankin, Victoria
Ernest G. Reid, St. John's
Peter Rock, Ottawa

Research Assistant

Carolyn Dahl Rees

Table of Contents

Introduction	
Part I PROCEDURAL MATTERS AND THE RIGHT TO ACCESS	
1. General Statement of Policy	
2. Who Should be Given Access	
3. Possession and Control	
4. Publication of Government Policies and Internal Laws	
5. Time Limits	
6. Indicating Whether the Record Exists	
7. Fees	
8. Type of Access	
9. Treatment of Crown Corporations	
Part II EXEMPTIONS FROM DISCLOSURE	
10. Information Obtained In Confidence From Other Governments	
11. Federal - Provincial Affairs	
12. International Affairs and Defence	
13. Law Enforcement and Investigations	
14. Economic Interests of Canada	
15. Personal Information	
16. Third Party Information	

17. Cabinet Records	
18. Policy Advice	
19. Statutory Prohibitions	
20. Federal Court Act	
21. Segregability	
22. Transitional Provisions	
 Part III THE REVIEW PROCESS	
23. Role of the Information Commissioner	
24. Review by the Federal Court	
25. Third Party Procedures	
 APPENDIX A Recommended Amendments to the French Language Version of of Bill C-43	
 APPENDIX B Canadian Bar Association-- Freedom of Information in Canada: A Model Bill	

Introduction

This is an important time for all Canadians. Culminating some years of effort by interested individuals, associations and parliamentarians, Canada is finally moving to enact legislation to give a right to Canadians to information in the hands of the federal government. Based in part on Bill C-15, first introduced in 1979 by Walter Baker, the President of the Privy Council in the Conservative government, Bill C-43, introduced by Francis Fox, Secretary of State in the Liberal government in mid-1980, would enact an Access to Information Act and clarify and extend rights concerning personal information in government hands by enacting a new Privacy Act.

The Canadian Bar Association has taken a special interest in freedom of information legislation. To members of our Association, the issue is fundamental. The veil of secrecy that surrounds government at all levels in the country interferes with the inherent rights of the individuals in a democratic society; the matter is therefore crucial to all Canadians.

In 1976, the Canadian Bar Association made freedom of information the central theme of its Annual Convention in Winnipeg. Following extensive debates before over a thousand lawyers from across Canada involving Mr. Justice Thomas Berger, The Hon. Mitchell Sharp, Ralph Nader, John Turner and Gerald Baldwin, the Bar voted overwhelmingly in favour of a resolution in the following terms:

"that access to information legislation be enacted by the parliament of Canada and all provincial legislatures in Canada creating a statutory right of persons to obtain access of information held by all governments or their agencies, subject only to a limited list of narrowly defined exceptions, with any refusal to provide such information and any unreasonable delay or costs subject to review and enforcement by the courts on the merits with the burden of proof on the government".

Since that date, the Bar Association has been very active on the question of freedom of information. In 1977, we published a major research study by Prof. Murray Rankin of the University of Victoria, entitled, "Freedom of Information in Canada: Will The Doors Stay Shut?" This study has since gone through four printings in response to the demand for copies. At the same time, the Association created a Special Committee on Freedom of Information to carry out further research and to develop and present the Association's views on freedom of information. In March, 1979, at a conference in Victoria, the Association unveiled a model bill on freedom of information prepared by the Special Committee to serve as a model for legislation at the federal and provincial levels. The model bill has had a major impact in focusing discussion and many of its provisions have been carried forward into draft legislation. A copy of the model bill is appended to this submission.

Since the publication of our model bill, two successive federal governments have introduced proposed bills on access to information: Bill C-15, given first reading on October 24, 1979, and Bill C-43, given first reading on July 18, 1980, and presently before the Committee on Justice and Legal Affairs.

In order to facilitate an understanding of Bill C-43 among interested groups and individuals, the Canadian Bar Association co-sponsored a major international symposium on freedom of information and individual privacy, which took place in Toronto before more than 250 delegates on September 26-27, 1980. The panel sessions included extensive discussions on the implications of Bill C-43, particularly in regard to national security and law enforcement, ministerial responsibility and judicial review, and the procedures for third party claims of confidentiality. A highlight of the symposium was a mock trial using the language of Bill C-43 as applied to the fact situation involving access to documents relating to nuclear safety. The case was argued by three eminent Ontario counsel, T. G. Heintzman, Q.C., Gordon Henderson, Q.C., and Claude Thomson, Q.C. The "court" consisted of Mr. Justice Samuel Freedman, the Chief Justice of Manitoba, who acted as a judge of the Federal Court, Trial Division, for the purposes of this case.

Our committee has greatly benefited from the discussions at the symposium as well as the transcript of the mock trial, which provided a great deal of clarification of possible problem areas in Bill C-43.

We have prepared the following submissions in a constructive way, with a view to making the new legislation as comprehensive, meaningful and practical as possible. We hope our comments will be of assistance in the important work of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs in reviewing the new legislation.

Part I

PROCEDURAL MATTERS

AND THE RIGHT TO ACCESS

In this part, we focus on the provisions of Bill C-43 that relate to the general scope of the right of access to government documents, the obligation of government to publish information about government institutions, and procedural questions involved in processing requests for access.

1. General Statement of Policy

Clause 2 of the proposed Access to Information Act sets out a statement of the purpose of the legislation. We comment the government for including a statement of this kind, since it is extremely useful to have the overall purpose and policy of the Act set out to assist government agencies and the courts in interpreting its provisions. In our model bill, we had incorporated the following statement of policy:

"an agency, in processing a request for a record, shall do so with a view to making the maximum amount of information promptly and inexpensively available to the public".

While the general principle of access is well stated in Clause 2 of the proposed Access to Information Act, the elements of timeliness and cost effectiveness have not been incorporated into the statement of policy. We therefore suggest to the committee the following additional words to Clause 2:

"2. The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information and records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public on a timely and low cost basis, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

2. Who Should Be Given Access

Clause 4(1) of the proposed Access to Information Act gives a right of access to:

- "(a) a Canadian citizen,
- (b) a permanent resident within the meaning of the Immigration Act, 1976, or
- (c) a corporation incorporated by or under a law of Canada or a province..."

We can sympathize with the desire of the government to limit access to Canadian citizens or corporations, presumably on the basis that as taxpayers, they have more of an entitlement to government documents. On the other hand, as a number of other groups have pointed out, the restriction is of little practical effect, since non-citizens can readily employ the aid of a Canadian or a Canadian corporation to obtain access.

We have given consideration to the various arguments for and against the restriction of this kind. While the issue is not a substantial one, we believe it would be preferable to delete the restriction and afford access under the Act to any person, whether or not he or she is a Canadian citizen. We have four reasons for this approach:

- (1) As noted above, the restriction can be readily circumvented by processing requests for access by aliens through a Canadian citizen; there would seem to be little purpose in incorporating a restriction which would simply stimulate a resort to a legal fiction.
- (2) If the purpose of the restriction is to limit access to persons who contribute by way of tax dollars to the Canadian government, the list would have to be considerably extended, since many temporary residents and non-Canadians pay taxes in Canada under certain circumstances.

- (3) The freedom of information legislation in the United States permits access by any person, whether or not such person is a U.S. citizen. Canadians have in fact made significant use of the U.S. legislation in the past few years to obtain documents of use for research in Canadian public policy; there is therefore an argument to be made for reciprocal access.
- (4) Finally, one of the classes of applicants that would be excluded from access under the Bill would be foreign journalists based in Canada. We consider that there are sound reasons of public policy why such journalists should have equitable access to public policy documents to assist in reporting on Canadian issues to their foreign audiences.

3. Possession and Control

An important preliminary question relates to the nature of the documents which are brought under the ambit of the proposed Access to Information Act. Under Clause 4 of the proposed act, the right of access is limited to "any record under the control of a government institution". No definition is provided for the word "control".

During the mock trial held under the auspices of our Association before Mr. Justice Samuel Freedman in Toronto in September, 1980, one of the counsel raised a disturbing argument, namely, that because of the "control" requirement, the Act would not extend so as to apply to documents which, while in the possession of government, were not fully within its "control" because they came into government hands under a confidential or trust relationship. An example would be a situation where a corporation seeking a discretionary benefit from government submitted documents to an agency, but stamped them "confidential" and stated that it was submitting such documents only on an understanding that they must be kept confidential. The corporation would then argue that the document was not fully within the "control" of government, and for the purposes of clause 4 of the Access to Information Act, the document must be treated as subject to a trust.

Perhaps it is unnecessary to say that such an interpretation was wholly unanticipated by the draftsman. We assume that the intent of the government in using the word "control" was to take an expansive rather than a restrictive view as to the documents to be subject to the act. Using the word "control", the Act will apply to documents which while not in the physical possession of government are subject to its direction and control, e.g. documents owned by government but for some reason stored outside government offices.

On the other hand, we are concerned that a court might read the word "control" in a restrictive way, as excluding documents which are in the possession of government but have come into the hands of government under a confidential trust relationship. An interpretation of this kind would of course render meaningless the specific provisions respecting documents submitted in confidence set out in Clause 13 (documents submitted by a province in confidence) and Clause 20 (documents submitted by a third party in confidence). Accordingly, we would propose that the following definition be added to Clause 3 of the proposed Act to clarify the matter:

"control" includes possession;

This would make it abundantly clear that the Act extends to all documents received as well as those generated by government

4. Publication of Government Policies and Internal Laws

Clause 5 in the proposed Access to Information Act sets out an affirmative obligation on the government to publish information describing the institutions of government, the classes of records for which access might be requested, a description of manuals used by government employees in administering programs or activities and the title and address of the access officers for each institution.

This is an extremely important provision in the new legislation. In its present form, Clause 5 will provide invaluable assistance to potential applicants for access under the Act. We also comment the government for adding

the requirement (not originally in Bill C-15) that a description be published of "all manuals used by employees of each government institution in administering or carrying out any of the programs or activities of the government institution".

In our view, however, the bill would be considerably strengthened if it went on to include an affirmative obligation to publish such manuals, rather than simply list them. As we have noted in earlier submissions, the problem of "secret law" has been and remains a major concern of the Canadian Bar Association. In our view, it is imperative that legislation exist which would make it mandatory for government to publish the departmental interpretations of the legislation administered by departments, the rules of policy applied by agencies in administering schemes which may affect the public, staff manuals and rule books provided for the guidance of officers when discharging their official and statutory duties, and the reasons given by any officer who exercises a discretionary power where the reasons would likely constitute a precedent in future cases of a similar nature.

In Sections 31 and 32 of our model bill, we proposed that government agencies be subject to a statutory obligation to publish internal manuals and guidelines relating to programs created by executive act as well as by legislative enactment whether these programs were directed towards the administration of rights and benefits or the enforcement of restrictions or liabilities.

Action of this kind has already been taken in the Province of Ontario. On October 9, 1980, the Hon. Alan W. Pope, Ontario Minister without Portfolio, indicated in a statement to the Legislative Assembly of Ontario that as an interim measure pending the passage of freedom of information legislation in the province, the government would make available internal law in designated Ministry public reading rooms. Mr. Pope indicated that "the manuals, policy statements, guidelines, directives and interpretation bulletins used by civil servants dealing with the public on internal matters must now be made available by all government agencies whether specifically requested or not".

We therefore recommend that Clause 5 of the proposed Access to Information Act be amended to include an affirmative duty to publish internal laws and policy manuals of government institutions.

5. Time Limits

Where access to a record is requested, the government agency has 30 days after receipt of the request to give a written notice to the applicant as to whether or not access will be granted, and to give access where appropriate (Clause 7). Clause 10(3) provides that where the agency fails to give access within the prescribed time limit there is a deemed refusal to give access. Since failure of an agency to abide by the time limits could in this instance trigger a right in the applicant to complain to the Information Commissioner, it is therefore important for the time of the agency's receipt of the record to be communicated to the applicant so that he or she will know when the 30 days begins to run. We therefore recommend that Clause 7 of the proposed Access to Information Act be amended to provide either that the agency must notify the applicant upon receipt of the request, the date on which the request was received, or a deeming provision could be added to the Clause such that the request is deemed to have been received by the agency, say, 3 days after the applicant has mailed it.

A second issue of concern relates to the ability of a government agency to obtain an extension "for a reasonable period of time" under Clause 9. While an applicant has a right to complain to the Information Commissioner about the extension, the Commissioner can take no remedial action.

In contrast to this approach, we note that under Clause 15 of the proposed Privacy Act, the 30 day time limit may be extended upon request of the government institution for a maximum of only a further 30 days. We strongly submit that this approach be

incorporated into Clause 9 of the proposed Access to Information Act. The new Clause 9 would thus read as follows:

"9. The head of a government institution may extend the time limit set out in section 7 or subsection 8(1) in respect of a request under this Act for a maximum of 30 days if

(a) the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution,

(b) consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit, or

(c) notice of the request is given pursuant to subsection 29(1)

by giving notice of the extension and, in the circumstances set out in paragraph (a) or (b), the length of the extension, to the person who made the request within thirty days after the request is received, which notice shall contain a statement that the person has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the extension".

We believe that an extension of a further 30 days should be entirely sufficient to enable the agency to meet its responsibilities under the legislation, particularly since the applicant is required under Clause 6 of the legislation to "provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record". If there are exceptional cases in which a further extension is absolutely necessary, an acceptable approach would be to permit such an extension upon application to the Federal Court, Trial Division. We strongly urge, however, that the government agency should not have a completely unfettered right to obtain an unlimited extension for itself.

6. Indicating Whether the Record Exists

The effect of Clause 10(2) is that a government institution does not necessarily have to indicate whether or not a requested record exists in the notice which it is obligated to send to the applicant. This provision seriously impairs the implementation of the policy of the legislation, to say nothing of rendering nugatory to a certain degree the right of complaints to the Information Commissioner or a court review upon an agency's refusal to disclose a record. The reason is that the complainant can hardly cross-examine any government official on the "harm" alleged to be caused by disclosure where the official has declined to indicate whether there is a document in the first place.

We recognize that, as noted in the discussion paper made public with Bill C-15, "in certain rare circumstances, especially in respect of law enforcement, it may be harmful for an agency even to acknowledge it has a particular document". Such cases should, however, be carefully confined to situations where the information that the document does or does not exist is of such a character that the disclosure of such information would itself fall under one of the exemptions.

An example might occur when an organized crime figure requests access to a law enforcement file about himself. The police may take the view that they should not have to disclose whether they have created such a file, let alone disclosing the contents of the file itself. In our view, this should only be permitted where the police can meet the test in Clause 16(1)(c). In other words, the police should be required to argue to a court if necessary that disclosure of the existence of such a file "would be injurious to law enforcement [or] the conduct of lawful investigations". No government institutions in our view, should be able to answer any and all requests for access, however routine or prosaic, with an opaque form letter stating that the file would be exempt from disclosure if it exists but that it may or may not exist.

Accordingly, we suggest that Clause 10(2) be amended to read as follows:

"10(2). Where the information as to whether a record exists is of such a character that the disclosure of such information would itself be entitled to be refused under this Act, the head of a government institution may decline to indicate under subsection (1) whether such record exists."

In the example given above, the police would thus be able to write a letter in somewhat the following form:

"Dear _____ :

Re: Application for Access

We acknowledge your request for access to the following record:

(describe)

Please be advised that we have made a determination not to give access to you to the record, if it exists, on the basis of the exemption contained in section 16(1)(a) of the Access to Information Act.

We take the view that disclosure of the information as to whether the above record exists would itself be injurious to law enforcement and the conduct of lawful investigations under section 16(1)(c) of the Act. Accordingly, pursuant to section 10(2) of the Act, we decline to indicate whether or not the requested record exists.

Yours truly,

_____ "

7. Fees

The question of fees is an important one under the proposed legislation. Care must be taken to ensure the availability of information to rich and poor alike. In our model bill, we proposed a provision reading as follows:

"8(1). An agency, if it has decided to disclose a record, may, subject to the regulations under section 38, impose fees as follows:

(a) a reasonable initial fee to be paid upon the filing of a request for records which may not exceed \$10.00;

(b) a reasonable additional search charge which may not exceed \$15.00; and

(c) a reasonable copying charge which may not exceed the direct cost of reproduction of the records, provided that the filing fee shall be applied toward the costs of reproduction.

(2). Records may be furnished without charge or at a reduced charge where the agency determines that waiver or reduction of the fee is in the public interest because furnishing the information can be considered as primarily benefiting the general public...."

In Clause 11(1)(a) of the proposed Access to Information Act, an applicant pays an application fee not exceeding \$25.00 which goes towards "the costs of search for or production of the record and the costs of reviewing the record". In addition, the applicant is required to pay, before any copies are made, a fee reflecting the cost of reproduction calculated in the manner prescribed by regulation. In addition to these fees, Clause 11(2) allows the agency to charge a fee for every hour over five hours spent in searching for, producing or reviewing the record or preparing any part of the record for disclosure, as well as the costs of shipping the record.

We find the scope of these provisions highly objectionable. As the Hon. Francis Fox indicated to the Canadian Bar Association at its Annual Meeting in Montreal on August 27, 1980, most federal agencies are already preparing their senior management for their obligations under the Access to Information Act. We would hope that by the time the freedom of information legislation is enacted, agencies should have geared up to the extent that searching for records should not present a time consuming problem. In the event that an agency may not have prepared itself adequately for efficient retrieval of information in its files, the users of the system should not be penalized with the costs of excessive search time. This is particularly true because the Act already contains an obligation upon the applicant to "provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record".

For this reason, we strongly submit that an upper limit be placed on the costs of search in the neighbourhood of \$25.00.

An even more objectionable feature of Clause 11 in the proposed legislation is the ability of the agency to recover the costs of reviewing the record or preparing any part of the record for disclosure. What this means is that in many cases the user would be obligated to pay for time spent by the government agency in determining that it will not disclose the record requested. If the agency takes an excessively cautious view of its obligations under the legislation, and decides to spend hours of time agonizing as to whether a particular page in a document should or should not be released, it is entitled to claim this expense against the unfortunate applicant.

The American legislation makes it absolutely clear that an agency cannot charge for time spent in determining whether or not the document falls within or without the legislation, or in "preparing" the document for disclosure. We consider that this approach is the only acceptable one that is consistent with meaningful access to the public.

Taking the foregoing into account, we therefore recommend that the words "or production of the record and the costs of reviewing the record" be deleted from Clause 11(1) and the words "produce or review" be deleted from Clause 11(2).

In regard to the waiver of fees in the public interest, we fully support the intent of Clause 11(6) under which the head of a government institution may in his discretion waive the requirement to pay a fee or may refund a fee. This provision could be clarified and strengthened by an amendment in the following form:

"11(6). The head of a government institution to which a request for access to a record is made under this Act shall, upon determining that waiver of reduction of the fee is in the public interest because furnishing the information can be considered as primarily benefiting the general public, waive the requirement to pay a fee or other amount or a part thereof under this section or shall refund a fee or other amount or a part thereof paid under this section.

(7). In determining whether the information can be considered as primarily benefiting the general public, the agency shall consider such matters as the size of the public to be benefited, the significance of the benefit, the usefulness of the material to be released, the likelihood that tangible public good will be realized and other factors bearing upon the appropriateness of public payment."

8. Type of Access

Clause 12 of the proposed Access to Information Act contains a significant limitation on the rights of applicants. As it stands, Clause 12 provides that the basic right of access is to obtain a copy of the record. The only occasion upon which an applicant can be given an opportunity to examine the record as opposed to obtaining a copy is where "it would not be reasonably practicable to reproduce the record or part thereof by reason of the length or nature thereof".

We are deeply concerned about this provision because there will be many situations where an applicant may simply desire to examine a record and may not want to incur the needless cost of copying it in its entirety. In many cases an applicant may wish to review a lengthy document or series of documents but expects to require only a few pages to be copied. In order to learn which pages would be of benefit to him, however, the applicant would need the opportunity to review the document in total.

An example will illustrate the problem. Suppose an applicant, concerned about the issue of telephone service to northern Canada, requests access to the transcripts of evidence taken before the CRTC in the last Bell Canada rate case. Such transcripts will be extensive but there may only be a few pages at which the issue of service to the north was discussed. Under the legislation in its present form, it would be possible for the agency to require the applicant to receive and pay for a copy of the complete transcripts even though his or her interest may be limited to only a few pages.

We note that the approach that we propose has in fact been adopted in Clause 17 of the proposed Privacy Act although it is not made clear in that Clause that the choice between examining the document and obtaining a copy should be that of the applicant rather than the government institution.

Taking the foregoing considerations into account, therefore, we propose that Clause 12(2) be deleted and Clause 12(1) be amended to read as follows:

"12(1) Where a person is to be given access to a record or a part thereof under this Act, the government institution shall, at the option of such person,

(a) provide the person with a copy of the record or a part thereof, unless it would not be reasonably practicable to reproduce the record or part thereof by reason of the length or nature thereof; or

(b) allow the person to examine the record or a part thereof in accordance with the regulations."

9. Treatment of Crown Corporations

In the proposed Access to Information Act, the term "government institution" is defined in Clause 2 to mean only those departments or agencies listed in the Schedule to the Act. The Schedule then omits those Crown corporations which are considered to be engaged in competitive activities, eg., CNR, CBC, Petro-Canada, etc.

The Canadian Bar Association generally supports this approach, which we also proposed in our model bill. To the extent that Crown corporations are analagous to corporations in the competitive market place, they should be treated similarly for the purposes of information access. In other words, their documents would only fall under the Act if such documents were in the possession or control of a government institution listed in the Schedule. An example would be if a regulated company like the CNR filed documents with the Canadian Transport Commission.

Having said this, however, we would suggest that a similar approach be taken with provincial Crown corporations. Under Clause 13(1)(c), a special exemption from disclosure is afforded to information "that was obtained in confidence from... the government of a province or an institution thereof." But in this case, there is no definition for the word "institution" and therefore provincial Crown corporations which are engaged in competitive activities become entirely immuned. Thus if one asks for a document supplied by

GO Transit to the Canadian Transport Commission, as part of its regulatory review of the operations of the provincial Crown corporation, access might have to be refused under Clause 13(1)(c).

For these reasons, we urge that Clause 13(1)(c) be amended to read:

"... the government of a province or an institution thereof other than a corporation engaged in a competitive enterprise or undertaking".

The foregoing provision would not of course preclude the provincial Crown corporation from making an appropriate third party claim for confidentiality under Clause 20(1) of the Act.

Part II

EXEMPTIONS FROM DISCLOSURE

In this part, we comment on the provisions of Bill C-43 that provide exemptions from the general principle that information in government hands should be made available to the public. As noted in Clause 2 of the proposed legislation, it is an important and fundamental principle that "necessary exceptions to the right of access should be limited and specific". We have reviewed closely the proposed exemptions in Bill C-43 with this in mind.

10. Information Obtained In Confidence From Other Governments

Clause 13 provides that information obtained in confidence from foreign governments, international organizations of state, and provincial, municipal and regional governments, or institutions of any of these, shall not be disclosed unless the body that was the source of the information either consents to the disclosure or unless the information was already public.

We find the general intent of this provision acceptable. If a request is made for information generated by a provincial government or institution, it would clearly be most appropriate to apply directly to such government for access. While legislation is in existence at present only in Nova Scotia and New Brunswick, we are very hopeful that compatible legislation may be enacted in due course by all provincial governments. In this respect, the federal legislation has served and will undoubtedly serve as a model for similar provincial measures.

At the same time, we have a concern that in the absence of a definition of the term "institution", there could be unreasonable claims made by provincial Crown corporations who submit documents to federal regulatory agencies. We have addressed this question at page 21 above and recommended a specific amendment to take account of the problem.

11. Federal - Provincial Affairs

Clause 14 in the proposed Access to Information Act provides an exemption for any record that contains "information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs ...". In Bill C-15, this exemption had been much more limited. In that Bill, a record was exempt only if it contained "information the disclosure of which could reasonably be expected to effect adversely federal/provincial negotiations."

In our model bill, we had recommended that no exemption as such be provided for records relating to federal-provincial relations. In this regard we were in agreement with the All-Party Committee on Freedom of Information that a separate exemption for such records was inappropriate since other exemptions, e.g. cabinet documents, economic interests, pending negotiations, etc., would provide adequate protection. More particularly, an exemption worded to protect records relating to federal-provincial relations would potentially embrace almost every government subject.

In assessing this question, it should be recalled that the federal and provincial governments both ultimately represent each and every one of us in different capacities. Very different arguments in favour of access arise in regard to federal-provincial relations than those applicable to relations with foreign states. To achieve the best possible solution of each national issue, requires a maximum degree of candor and where public opinion is in issue a fair disclosure of relevant facts is required so that a proper assessment can be made by Canadians of competing positions. Thus, while there may be some short-term disadvantages to disclosing some information there are generally far greater advantages to Canadians as a whole from the greatest degree of openness.

Clause 14 goes far beyond what is necessary for the effective operation of federal-provincial affairs. The United States has not seen necessary to include a similar provision in respect of federal-state relations in that country. Similarly, the Ontario Commission of Freedom of

Information and Individual Privacy rejected an exemption for information relating to federal-provincial relations as follows (p. 283):

"For similar reasons, we feel that it would not be desirable to include an exemption in our proposed scheme for information relating to federal-provincial relations. Although we believe that certain kinds of information concerning Ontario's involvement in federal-provincial policy-making activities requires protection, a broad exemption relating to federal-provincial relations would, we believe, withhold many kinds of information which should be made available to the public. The collaborative efforts of federal and provincial government extend across a wide range of governmental programs and activities. It would be most unsatisfactory, from a freedom of information perspective, to exempt documents containing essentially factual material about the operation of provincial government programs that have some connection, financial or otherwise, with the federal government or any other provincial government.

It is our view that any sensitive information related to federal-provincial relations will be exempt from the general rule of access by virtue of the following exemptions:

- . Cabinet documents
- . advice and recommendations
- . national defence and international relations
- . information received in confidence from another government
- . disclosures relating to negotiations"

In the discussion paper accompanying Bill C-43, it is conceded that "a simple exemption for injury to federal-provincial relations might be too broad since these relations are undertaken in respect of a wide variety of administrative functions". Yet this is precisely the effect of the wording of Clause 14 in its present form. While Clause 14 goes on to specify specific interests that deserve protection, e.g. information on federal-provincial consultations or deliberations, and information on strategy or tactics, these examples do not restrict in any way the breadth of the earlier wording, which broadly exempts documents which are expected to be injurious to the conduct of federal-provincial affairs.

Taking the foregoing into account, therefore, we would propose that Clause 14 be reworded to read as follows:

"14. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of present or prospective federal-provincial negotiations, including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) information on federal-provincial consultations or deliberations; and

(b) information on strategy or tactics adopted or to be adopted by the Government of Canada relating to the conduct of federal-provincial affairs."

12. International Affairs and Defence

Clause 15 in the proposed Access to Information Act sets out a detailed exception for records containing information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct by Canada of international relations, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the efforts of Canada toward detecting, preventing or suppressing subversive or hostile activities.

In addition to this harm test, paragraphs (a) to (i) add nine broad classes of information which are to be exempt from disclosure at the discretion of the government. Information falling within such classes would be exempt even in the face of the clearest demonstration that disclosure thereof would not be of the slightest harm to international affairs, defence or the suppression of subversive or hostile activities.

The existence of exemptions such as those in Clause 15 is at odds with the stated purpose of the Act in Clause 2 that "government information should be available to the public" and that "necessary exceptions to the right of access should be limited". This purpose is similarly phrased in the Cabinet Discussion Paper, page 2, in paragraph (2) that exemptions should be "as limited as possible".

The exemption in Clause 15 is in fact not as limited as possible. By virtue of the class tests in paragraphs (a) to (i) it is much broader than necessary and, as a result, would exempt large amounts of harmless information which could be of great importance, to quote the Cabinet Discussion Paper again, on page 2, in "providing information to allow citizens to influence government policy, to hold government accountable for what it does, and to vote in an informed way".

The exemption is much broader than that used in the United States, where a harm test alone is used as the basis for classifying information which is to be exempt from disclosure. The key features of their system of exemption is set out in Executive Order 12085 as follows:

(1) First, no information can be withheld unless it is determined that "its unauthorized disclosure reasonably could be expected to cause at least identifiable damage to the national security"

(Paragraph 1-301) (emphasis added);

(2) Second, the "need to protect such information may be outweighed by the public interest in disclosure of the information, and in these cases the information should be declassified" (Paragraph 3-303);

(3) It is specifically provided that "classification may not be used to conceal violations of law, inefficiency, or administration error, to prevent embarrassment to a person, organization or agency or to restrain competition" (Paragraph 1-601);

(4) Most documents are automatically declassified after six years. In certain circumstances involving classification by persons with Top Secret classification authority, information may be classified for longer periods up to twenty years after original classification. The new order requires that this time be kept as short as possible consistent with national security requirements. Foreign government information continues to retain its classification for up to thirty years.

In addition to setting these precise time limits, a systematic review is prescribed of documents which are over twenty years old and mandatory review of any documents which are the subject of a freedom of information request is required.

There is no mistaking the intent of the United States provisions to provide for maximum disclosure consistent with the need to prevent harm to their national security. A similar harm concept was recommended by the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy as follows:

"We recommend that the freedom of information law include exemptions for documents the disclosure of which would tend to prejudice:

a. the international relations of the government of Canada or the relations of the province of Ontario with other governments;

b. the defence of Canada."

In contrast to this, Clause 15 of the proposed Access to Information Act states that all information falling within the sweeping classes in paragraphs (a) to (i) can be withheld even if it is harmless. This would encompass, for example, all information relating to military tactics or strategy, weapons or defence equipment even many years after such information has ceased to be relevant for the purposes of national defence. Surely any truly sensitive information could be effectively kept from disclosure by a harm test which exempts information injurious to the defence of Canada. However, if time has elapsed so that information is no longer sensitive or if the disclosure would not otherwise be injurious, questions of national defence should be subject to proper public scrutiny. Such scrutiny could not take place under the present proposals.

Similarly, Clause 15(1)(c) exempts any and all information relating to, for example, the performance of the RCMP or any member thereof. Where identifiable harm or injury could ensue from such a disclosure an exemption is justified. However, it is unnecessary and unwise to give the government carte blanche to withhold all such information and thereby totally insulate the RCMP from any public scrutiny whatsoever. Even if information were not suppressed merely to save institutions from embarrassment an undesirable state of public suspicion of cover-ups would be encouraged. The disclosures of the McDonald Commission hearings have shown the need for public scrutiny in this area. Accordingly, in our view, Clause 15 should exempt information only where injury to a specified public interest could reasonably arise from disclosure thereof.

Similar objections can be made to each and every other paragraph in Clause 15. In each instance one can contemplate examples of certain information which falls

within the class and the disclosure of which would be injurious. Yet at the same time examples can be given of information which would fall within each class the disclosure of which would not be harmful. Accordingly, a great deal of relevant information would be unnecessarily exempted from disclosure by virtue of these broad class exemptions.

The argument apparently advanced in favour of utilizing these class tests in Clause 15 is that if only a harm test there would be some risk of an agency or, on appeal, a court, releasing information which should not have been released. We find this an unacceptable argument in view of the specific limitations imposed on judicial review of ministerial decisions in Clause 51 of the proposed Act. Rather than substitute its own opinion for that of the Minister, the court is limited in Clause 51 to reviewing whether or not the Minister had reasonable grounds on which to refuse disclosure under Clause 15. Thus the Minister could probably resist disclosure on the basis of little more than an opinion expressed in writing by a security officer that some identifiable harm could reasonably be expected to ensue from disclosure. The extent to which a court could or would go behind this opinion would be very limited indeed if the opinion appeared to be in any way bona fide.

Taking the foregoing considerations into account, therefore, we recommend that all of the class exemptions under Clause 15(1) be eliminated and a harm test alone be adopted by way of balancing the interest of the public in disclosure with the other national interests which require protection. We would propose that the Clause be reworded to read as follows:

"15(1). The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to international relations, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities."

With these changes all information which could reasonably be expected to be injurious to the interests in issue would be exempt from disclosure and, at the same time, the basic policy of providing access to other information would be preserved.

13. Law Enforcement and Investigations

Clause 16 provides a very broad exemption for information related to law enforcement and investigations. Clauses 16(1)(a) and (b) provide a class exemption for information prepared by "investigative bodies" pertaining to the detection and prevention of crime, the enforcement of any law of Canada or a province, and investigative techniques. Clause 16(1)(c) then adds a balancing test exemption for "any other information" the disclosure of which would be injurious to law enforcement, the conduct of lawful investigations or the security of penal institutions. Another balancing test exemption relates to information that could reasonably be expected to be useful for the commission of an offence. Finally, a class exemption is set out for RCMP information obtained while performing policing services for a province or municipality. All in all, then, the law enforcement exemption covers a huge body of material.

We are concerned that the class exemption under clause 16(1) is far too broad. In this regard we have two particular concerns.

Our first concern is that there is no restriction on what type of government institution or part of a government institution may be classified as an "investigative body" in the regulations, to be enacted by the Governor in Council under Clause 74(1)(f). We have no doubt that many government departments and agencies will seek to have those officers who carry out routine inspections or investigations classified as an "investigative body" for the purposes of the Access to Information Act, thus immunizing their files from scrutiny. As we point out further below, the vast majority of such enforcement and compliance officers are not involved in collecting information for specific prosecutions, but are simply assisting the agency in obtaining information respecting the general extent to which the legislation is being complied with.

Our second concern is a related one. Under Clause 16(1)(a)(ii) a class exemption is granted for any information obtained or prepared by an investigative body in the course of investigations pertaining to "the enforcement of any law of Canada or province". This provision was the subject of extensive argument in the course of the mock trial convened by our Association at the symposium held in Toronto in September, 1980. It became clear that the wording of clause 16(1)(a)(ii) would very likely extend so as to exclude from disclosure information relating to routine regulatory inspections since it could be argued that all such inspections are carried out for the purpose of enforcing a particular law.

In reviewing this question, it is important to realize that many agencies carry out regular routine inspections and rarely, if ever, prosecute parties who do not comply with the regulations. Where a specific prosecution is contemplated, we have no objection whatever for information gathered in contemplation of prosecution to be withheld, since such disclosure could be injurious to such a prosecution. On the other hand, we see no merit whatever in maintaining secrecy for routine inspections carried on to evaluate matters such as the quality of meat packing, air safety, environmental safety, compliance of licensees with conditions of license, and so forth.

In our model bill, we had proposed a specific qualifying provision which would exclude routine compliance inspections from the scope of the law enforcement exemption. Our recommendation in this regard, which had been taken from the Australian Minority Report Bill, has also been adopted by the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. Both of these reports have also proposed that a qualifying provision be provided for information gathered in order to assess the effectiveness of law enforcement programs. Taking the foregoing into account, we therefore propose that Clause 16 be amended by adding a new subsection (2) to read as follows:

"16(2). Subsection (1) shall be read,
so far as possible, so as not to include
a record of the following, or of a
similar nature, namely;

(a) a report on the degree of success achieved in a law enforcement program or programs, including statistical analysis; or

(b) a report prepared in the course of routine law enforcement inspections or investigations by an agency which has the function of enforcing and regulating compliance with a particular law of Canada or of the province."

14. Economic Interests of Canada

Clause 18(a) provides a class exemption for records which contain "trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada and has substantial value or is reasonably likely to have substantial value". Clause 18(b) provides an exemption for scientific or technical information obtained through government research where the disclosure would deprive the government employee of priority of publication. Clause 18(c) exempts from disclosure information "the disclosure of which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada or the ability of the Government of Canada to manage the economy of Canada or could reasonably be expected to result in an undue benefit to any person ...". Thus Clause 18 as a whole confers wide immunity on a variety of records and information.

We have two concerns respecting the present wording of Clause 18. Our first concern is that the term "value" in Clause 18(a) is undefined, and could potentially be extended to concepts of value other than commercial value. As a matter of clarification, therefore, we would suggest that Clause 18(a) be amended so as to read as follows:

"(a) trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada and has

substantial commercial value or is reasonably likely to have substantial commercial value which would be materially prejudiced by disclosure ...".

Our second comment on Clause 18 relates to Clause 18(c) which combines an injury test with a number of class tests respecting specific categories of documents. As we point out later in this submission, at page below, the use of the class test in this way confers broad exemptions from disclosure for documents falling within their terms. In our view, therefore, there is little reason to limit the form of judicial review over decisions taken under this exemption in the way proposed later in the legislation. In our view, the protections for the economic interests of Canada have been so broadly worded, that there is no reason why the courts should not be permitted to exercise de novo review on such matters.

15. Personal Information

Under Clause 19 of the proposed Access to Information Act, an exemption is provided for disclosure of any record that contains "personal information". The only exception to this is where the individual to whom the record relates consents to the disclosure, or where the information is publicly available.

The term "personal information" is defined in Clause 3 of the proposed Privacy Act. A series of detailed class tests are set out, primarily focusing on personal records, details or opinions respecting an identifiable individual. The various classes described are then subject to certain exceptions, generally relating to involvement of the individual in government work.

We support the effort by the government to describe the documents falling under the heading "personal information" as objectively as possible, and we also fully support the enactment of a new Privacy Act to be compatible with the Access to Information Act.

Having said that, however, we strongly feel that Clause 19 of the proposed Access to Information Act should be amended by the insertion of a public interest balancing test. In our Model Bill, we had proposed a provision reading as follows:

"An agency may refuse to disclose ...
a record the disclosure of which would
constitute an invasion of the privacy
of a natural person which is unwarranted
by the public interest to be served by
the disclosure".

As presently worded, Clause 19 would exempt personal information as defined even where the disclosure of such information would in no way invade the privacy of an individual. In addition, there will be many cases where there is a public interest to be served by disclosure that would warrant some small or incidental invasion of individual privacy.

The approach of including a residual public interest balancing test is recommended by the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy which published its report in September 1980. Its basic recommendation in this regard was as follows:

"An exemption to the general principle of access should be made to protect personal privacy. The exemption should contain these features:

- a. a list of situations in which there is an overriding interest in disclosure;
- b. a balancing test permitting disclosure not amounting to an "unwarranted invasion of privacy" and indicating a range of factors to be taken into account in applying this test;
- c. a definition of sensitive personal information which is to be subject to a presumption of confidentiality."

The Ontario Commission was particularly eloquent in its discussion of the importance of maintaining a residual balancing test, and it recommended that clear guidance be provided in regard to the nature of this test:

"It is our view that, apart from the foregoing circumstances, decisions to grant or deny access should be made on the basis of a residual balancing test pursuant to which the public interest in access will be measured against the individual's interest in the protection of personal privacy. Access should be granted, in the words of the U.S. test, when it does not constitute an 'unwarranted invasion of privacy.' However, we believe that clearer guidance could be afforded to public servants (and adjudicators) attempting to apply this test by indicating explicitly a number of relevant factors. In determining whether a particular invasion of privacy is warranted, these guidelines, among others, may be considered:

1. whether information is necessary for the purpose of subjecting the activities of the government of the province and its agencies to public scrutiny;
2. whether access to the information sought may promote public health or safety;
3. whether access to the information sought will promote informed choice in the purchase of goods and services;
4. whether the requested information is relevant to a fair determination of rights affecting the requester;
5. whether the record subject will be exposed unfairly to substantial harm, pecuniary or otherwise;

6. whether the information is of a highly sensitive personal nature;
7. whether the information is unlikely to be accurate or reliable;
8. whether the information has been supplied by the data subject in confidence.

We further recommend that an attempt be made to identify the types of personal information which are likely to be regarded as sensitive by the data subject, and that access to such data be presumed, as a general rule, to "constitute an unwarranted invasion of privacy."

Having attempted to reduce the number of cases in which the balancing test must be applied, and having structured the balancing test in such a way as to indicate the nature of the competing considerations to be weighed in its application, much of the uncertainty produced by the U.S. "clearly unwarranted invasion of privacy" test should be avoided."

The concept of adding a residual balancing test has in fact been recognized in Bill C-43, but as part of the proposed Privacy Act. In Clause 8(2) of the Privacy Act, specific exemptions are provided to the general rule in Clause 8(1) that personal information shall not be disclosed by an institution except with the consent of the individual to whom it relates. One of these exemptions in fact constitutes a residual balancing test such as is proposed in our Model Bill and by the Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. It reads as follows:

"8(2). Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed ...

- (1) For any purpose where, in the opinion of the head of the institution,
 - (i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure, or
 - (ii) disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates."

The effect of this provision is that although the residual balancing test is not available for an applicant for access under the Access to Information Act, nevertheless a minister of government can on his own motion and on his own initiative release personal information at any time if he in his own view considers that the public interest in disclosure outweighs any invasion of privacy.

As noted above, we do not argue that there should not be a balancing test of this kind. We object strenuously, however, to the idea that the test would be applied solely by a Minister in his own discretion, and would not be subject to a court review in any way. This is particularly true because if this test were found in the Access to Information Act, an individual who would be affected by the release of such information would be entitled to be notified and would have standing before the court to argue that his privacy would be invaded in an unwarranted way.

For the foregoing reasons, we therefore propose that the residual balancing test set out in Clause 8(2)(1) of the Privacy Act be incorporated into Clause 19(2) of the Access to Information Act so that the latter provision would read as follows:

"(2) The institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if:

- (a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;

(b) the information is publicly available;

(c) the public interest in disclosure clearly outweighs the invasion of privacy that could result from the disclosure; or

(d) disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates.

A change of this kind would bring about a number of benefits:

(1) Clause 19 would no longer prevent disclosure of information that would in no way harm personal privacy, or where the invasion of privacy would be minimal compared to the public interest to be served by the disclosure.

(2) The individual whose privacy would be affected by the disclosure would qualify as a "third party" under the Access to Information Act, and would therefore be entitled to be notified, and would have the status to complain to the Federal Court, which could make a binding order preventing the information from being disclosed. As it now stands, despite the apparent mandatory non-disclosure requirement in Clause 19 of the Access to Information Act, a minister can freely disclose the information anyway if in his own view the public interest in disclosure outweighs any invasion to privacy.

Two other aspects of the exemption for personal information deserve comment at this time. The first relates to the definition of personal information contained in Clause 3 of the Privacy Act. For the purposes of this definition it is provided that personal information does not include

"(k) information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a license or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit ... "

We fully concur with the intent of this provision which is to exclude from the category of personal information any information that would be useful to the public in assessing whether the activities in government have been carried out efficiently and without unjust discrimination. Since discretionary benefits usually involve the allocation of tax dollars, it should be possible for taxpayers to learn who obtained government benefits and whether or not the criteria for conferring such benefits were fair and properly followed.

The problem with this definition in its present form, however, is that the only exclusion is for information relating to a discretionary benefit actually conferred on an individual. It may be just as important to obtain comparable information in respect to discretionary benefits which were applied for but which were not granted by government. To give an example, suppose that a government agency issued a set of guidelines respecting a particular grant program. Ten individuals apply for this grant but only eight are actually approved. Under the definition of personal information in the Privacy Act, information about the grant application and the reasons for acceptance would be available for those individuals who receive the grant, but would be unavailable for those individuals who are denied the grant and may have been discriminated against.

For the foregoing reason, we would suggest that the definition for "personal information" be amended as follows:

"(k) Information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a license or permit, conferred on or applied for by an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit ..."

Our second concern in regard to the definition of "personal information" relates to the difficulties of peer review. This question has been the subject of comments by other organizations before the Standing Committee. The argument in certain of these submissions, as we understand it, is that the candour of advice by outside jurors would be lessened if such jurors anticipated that their views or opinions might later become available to an applicant. This

is not an easy issue to resolve. On the one hand, it would seem entirely appropriate that such opinions be made available to the public, so that the fairness and reasonableness of decisions by government to allocate tax monies can be properly assessed. On the other hand, we fully understand that some jurors would be more reluctant to express honest misgivings about an applicant's qualifications, if they felt that they had to stand behind their opinions publicly.

In our opinion, the issue might best be resolved by permitting the actual opinions on the applicant's qualifications to be released but to permit the name of the juror to be kept confidential. This expedient would at the least permit an applicant to point to any obvious inaccuracies in the judgments expressed about him, but would maintain the anonymity of the peers whose opinions were requested in respect of the particular application.

16. Third Party Information

Clause 20 of the proposed Access to Information Act exempts from disclosure any records containing information within four classes. We have no difficulty with the classes outlined in 20(1)(a) (trade secrets), (c) (prejudicial to competitive position), and (d) (interfering with negotiations). Our major concerns are with subclause 20(1)(b) which reads as follows:

"20(1) Subject to subsections (2) and (3), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains ...

(b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;"

We find the principle expressed in this provision difficult to accept. The mere fact that a third party consistently treats certain information in a confidential manner should not be determinative as to whether disclosure should or should not be ordered under the Access to Information Act. To give an example, a corporation may furnish detailed information to the government in an effort to persuade the government to confer a benefit upon it. Because of the fact that a government benefit is involved, such information directly relates to the business of government and there is a public interest in its disclosure so that government actions can be properly assessed.

We have no difficulty in exempting such information from disclosure where, for example, disclosure would prejudice the competitive position of the corporation, or interfere with negotiations, or result in undue financial loss or gain to the corporation. However, we do not consider that it should be possible for a corporation to immunize information it supplies for the purpose of obtaining a benefit from government by merely stamping the document "confidential" and treating it as confidential on a consistent manner.

A second difficulty with subclause 20(1)(b) is that it is tautological in that it demands confidentiality for information that is confidential. In the absence of a definition for the term "confidential", it is difficult to assess the overall meaning or impact of the provision.

For the foregoing reasons, we would have preferred the wording in the equivalent provision in Bill C-15, which was as follows:

"Financial, commercial, scientific or technical information ... the disclosure of which could reasonably be expected to result in information of the same kind no longer being supplied to the government institution, where the information was supplied to government institution on the basis that the information be kept confidential and where it is in the public interest that information of that type continue to be supplied to the government institution."

This approach was also used, almost word for word, in section 26(1)(d) of our Model Bill, which is reproduced in Appendix B below. An alternative approach, which we also adopted in our Model Bill, would be to include a residual public interest balancing test in respect to third party information. In our Model Bill, this was worded as follows:

"An agency shall not under subsection (1) refuse to disclose a report on an industry where there is a clear public interest that supersedes the private interest, for example, the public interest in improved competition or in evaluating aspects of government regulation of trade practices or environment controls."

A related aspect of Clause 20 which deserves comment is the substitution of the phrase "material financial loss or gain" in Bill C-43 for the phrase "undue financial loss or gain" that originally appeared in Bill C-15. We prefer the use of the word "undue" for the same reasons as noted above, in that it imports into the Act a balancing test in which arguments for disclosure of the document can be weighed against the interests in confidentiality.

Turning to Clause 20(2), which deals with product or environmental testing, we are concerned with the possible impact of this provision. In brief, the provision as presently written allows the head of an institution to refuse disclosure of tests if he reasonably believes that the results are misleading. A nervous bureaucrat could take the view that almost any test result would be misleading unless "placed in context" or released with an explanation of its limitations. Rather than foreclose the release of the document at all, a preferable approach would be to allow the head of a government institution to include with the disclosed document a form of disclaimer, an explanatory memorandum as to the inadequacies or perceived deficiencies of the test, or other similar material. We believe that members of the public should be able to assess for themselves the value of the data in these tests. The fact that the head of an institution believes that the results might be misleading should not be determinative of the right of access under the Access to Information Act.

17. Cabinet Records

Clause 21 of the proposed Access to Information Act provides a class exemption for cabinet memoranda, discussion papers, and other cabinet records. We are in general support of this exemption. We would particularly like to commend the government for including subclause 21(1)(b) which would appear to open up for release background analysis of issues or policy options after the relevant cabinet decisions have been made.

In subclause 21(3) the exemption for cabinet records is stated to be inapplicable for records more than 20 years old. In our Model Bill, we had recommended a ten-year limitation. In the Crossman Diaries case, A.G. v. Jonathen Cape Party Ltd. (1975), 3 W.L.R. 606 at 619 Lord Justice Widgery ruled that revelation of events happening ten years previously would not inhibit free cabinet discussion. We therefore continue to recommend a ten-year limitation.

18. Policy Advice

In the Green Paper, the purpose of this exemption was described as attempting "to preserve the fullness and frankness of advice serving the decision-making process, particularly in relation to the advice to or by Ministers, deputy heads, and senior officials, to preparation of legislation, or to the conduct of parliamentary business". The Green Paper also candidly conceded that this is "the most problematic exemption". The aim of Clause 22 is to balance the needs to protect the quality of advice available to government with the growing demand for public scrutiny and involvement in the policy and decision-making processes by which so many of our resources are allocated.

In our Model Bill, we had proposed a rather detailed drafting approach beginning by defining the exemption relatively widely ("a record which contains an opinion, advice or a recommendation of an officer submitted

to an agency for consideration in the performance of any function leading to the making of a decision or the formulation of a policy"). Then a detailed list of types of records was set out which may not be refused to be disclosed under this exemption "unless conditions exist at the time under which the making of a decision or the implementation of a policy would be unreasonably impeded by disclosure of that record." The list included facts, statistics and reports or studies concerning the subject matter handled by the agency.

While we continue to prefer the more detailed approach to this exemption, the general drafting of Clause 22 in the proposed Access to Information Act is generally acceptable provided that it is made clear that only the advice or recommendations in a document will be prevented from disclosure. This aspect is discussed in more detail below at page under the heading "Segregability".

19. Statutory Prohibitions

Clause 25 of the proposed Access to Information Act provides a mandatory exemption for records which are required to be withheld from disclosure under other statutory enactments. In our Model Bill we had identified some 73 Canadian statutes which contained provisions respecting the secrecy of documents. The potential impact of Clause 25 is therefore considerable.

The approach proposed in our Model Bill was to provide that statutory enactments would prevail over the Access to Information Act only where the prohibition against disclosure in such legislation was expressed to take effect notwithstanding the provisions of the Access to Information Act. This of course would require a detailed review of each existing federal statute to ensure that if such statutes were to prevail over the Access to Information Act, they could be suitably amended to make this explicit.

We continue to believe that there is no reason why the Access to Information Act should not constitute a comprehensive code as to confidentiality, so that it would not be necessary to review a host of statutory enactments to discover whether a document can or cannot be disclosed. At

the same time, however, we appreciate that some time may need to be taken to review each of these statutes on a case-by-case basis.

For that reason, we are prepared to accept the approach on an interim basis set out in Clause 25(2) of the proposed Act. Under this provision, a Parliamentary Committee is to be designated or established by Parliament to review the administration of the Act. As part of its review, the Committee is charged with the responsibility to:

"review every provision of an Act of Parliament other than this Act or the Privacy Act that requires information to be withheld from the general public or from any person not legally entitled thereto and shall, within three years after the coming into force of this Act or, if Parliament is not then sitting, on any of the first 15 days next thereafter that Parliament is sitting, cause a report to be laid before Parliament on whether and to what extent the provisions are necessary."

We would be pleased to assist the Parliamentary Committee in the course of its review for this purpose. As noted above, we consider that it is imperative that prohibitions found in other statutes of Canada be reduced to the absolute minimum, so that the Access to Information Act can be seen as a truly comprehensive charter of rights to disclosure.

20. Federal Court Act

Clause 3 of Bill C-43 repeals section 41 of the Federal Court Act, while Clause 4 calls for a consequential amendment to the Canada Evidence Act, adding section 36.1 thereto.

We cannot pass this opportunity without commending the Government of Canada for proposing the repeal of section 41 of the Federal Court Act. Both the bench and the Bar of Canada have long been critical of section 41. For a discussion

of the inadequacies of section 41, see pp. 24-30 of T. M. Rankin, Freedom of Information in Canada: Will The Doors Stay Shut? (Ottawa, Canadian Bar Association, 1977). Mr. Justice Owen of the Federal Court of Appeal in a dissenting judgment, Re Human Rights Commission and Solicitor-General of Canada et al. (1978), 98 D.L.R. (3d) 562, referred to the section as a "retrograde provision".

We also support the proposed addition of section 36.1 to the Canada Evidence Act, which appears to carry forward the common law status of Crown privilege as expressed in Conway v. Rimmer, [1968] A.C. 910 and Sankey v. Whitlam et al. (1978), 53 A.L.J.R. 11. In the latter judgment the court unanimously held that even records of cabinet discussions, a category explicitly listed in section 41(2) of the Federal Court Act, may in proper circumstances be examined by the court. Gibbs, A.C.J. held that in all cases it is the duty of the court, and not the privilege of the executive government, to decide whether a document will be produced or may be withheld.

21. Segregability.

Clause 26 of the proposed Access to Information Act provides that non-exempt information which is severable from material which is otherwise exempt can be disclosed to persons seeking access, after the exempt portion has been so severed.

To clarify and strengthen the purpose of this section, however, we recommend that the words "severable" and "severability" be replaced with "segregable" and "segregability". The latter wording is used in the U.S. Freedom of Information Act and has received substantial judicial interpretation. The American clause reads:

"Any reasonably segregable portion of a record shall be provided to any person requesting such record after deletion of the portions which are exempt under this subsection".

The effect of this provision is that where, for example, a document contains a factual discussion followed by advice and recommendations, all on the same page, the court can order the deletion of the advice and recommendations but

release the portions of the page setting out the factual material.

Under the wording as proposed in Clause 26 of the Access to Information Act, the concept of deleting portions which may be exempt does not appear. Instead, the word "severable" is used, which might be interpreted by the court to be restricted to cases where complete pages can be severed from those pages which contain exempt material.

In order to strengthen this provision, therefore, we would propose that Clause 26 be amended to read as follows:

"26. Notwithstanding any other provision of this Act, where a request is made to a government institution for access to a record that the head of the institution is entitled or required to refuse to disclose under this Act by reason of information or other material contained in the record, the head of the institution shall disclose any reasonably segregable portion of the record after deletion of the portion of the record that contains any such information or material."

22. Transitional Provisions

Clause 28, the transitional provision, sets out a discretionary two-year and five-year limitation period for records in existence for longer than two and five years respectively. Under Bill C-15, the transitional provision was only one year long, and records under five years of age would have been brought immediately into the Access to Information Scheme. We do not see the need for a transitional provision longer than one year, particularly when the Secretary of State for Canada indicated in the speech to our Association on August 27, 1980, that government officials and senior management in all departments were now preparing for implementation of the legislation. We would therefore recommend that Clause 28 be replaced by the transitional provision originally appearing in Bill C-15, which read as follows:

"28. The head of a government institution may, during the first year after the coming into force of this Act, refuse to disclose a record under the control of the institution that was in existence more than five years before the coming into force of this Act where, in the opinion of the head of the institution, to comply with a request for the record would unreasonably interfere with the operations of the government institution."

PART III

THE REVIEW PROCESS

In this part, we comment on the provisions of Bill C-43 relating to the review of decisions to withhold access to government documents, including the role of the Information Commissioner, the ambit of judicial review by the Federal Court, and the procedures by which third parties are able to be heard.

23. Role of the Information Commissioner

We are extremely supportive of the provisions in the Access to Information Act creating the office of the Information Commissioner, and providing the Commissioner with the power to act as a mediator prior to ultimate judicial review as well as a possible party in cases before the Federal Court. We anticipate that the overwhelming number of disputes as to access can be resolved by the Commissioner without the formality of a further court proceeding. In addition, the Information Commissioner will act as a useful reporting agency to Parliament on the compliance of ministries and departments with the Act.

We are particularly delighted with the power given to the Information Commissioner in Clause 43 to apply to the court for review of any refusal to disclose a record, to appear before the court on behalf of a person who has applied for a review, or to appear as a party to any review applied for.

There are many reasons why these provisions are extremely useful. The first, of course, is that many applicants can turn to the Information Commissioner to take on their case without compensation to establish important principles of interpretation under the new legislation. But a second and even more compelling argument for the involvement of the Information Commissioner is that he alone will have had access to the original documents under dispute. While he is foreclosed from disclosing the contents of these documents, his knowledge of what they contain will greatly assist his ability to cross-examine officials on the real grounds upon which they seek to prevent disclosure. We are therefore extremely happy with these provisions.

In regard to the powers of the Commissioner to make reports and recommendations, we have one minor suggestion to make. Under Clause 38(2), following the conclusion of a mediation process, the Information Commissioner is required to report the results to the complainant. Under Clause 38(3), where the action intended to be taken by the government official is in the opinion of the Commissioner inadequate or inappropriate or will not be taken in a reasonable time, the Commissioner can so report, and he is also given the power to include in this report "such comments on the matter as he thinks fit".

We think that there might be some benefit in permitting the Commissioner, in addition to forwarding a report to the complainant, to publish such reports so that they can become available to other potential applicants who may be involved in similar requests. To clarify this matter, we would suggest amending Clause 37(1) of the Access to Information Act, which sets out the powers of the Information Commissioner. In addition to the existing powers, an additional power could be added as follows:

"(g) to publish a report made under
subsection 38(2)."

24. Review by the Federal Court

The scope and procedures for review by the Federal Court, Trial Division, are set out in Clauses 42 to 54 inclusive of the proposed Access to Information Act. The basic nature of the review process is specified in Clauses 50 and 51, which describe the grounds upon which the court is entitled to order the head of an institution to disclose a record or a part thereof.

Clause 49, an important provision, provides that the burden of establishing that access to a record requested under this Act may or must be refused shall be on the government institution concerned.

We have given a great deal of consideration to the effect of Clauses 49, 50 and 51, since they go to the heart of the question of judicial review. Because the sections contain somewhat novel language, it has been extremely difficult to form a firm conclusion as to their impact.

At the mock hearing co-sponsored by the Canadian Bar Association in September 1980, the effect of these sections was discussed by the participating counsel in a follow-up panel discussion. Some excerpts from the verbatim discussion on September 27, 1980, may be of assistance to the Committee:

"CLAUDE THOMSON, Q.C.: I suppose we can start this way. There are perhaps three ways, from the standpoint of administrative law, in which section 50 could be interpreted. One can decide that it is intended by that section that the judge will try de novo, the issue that the government institution considered. That's one.

The second possible approach is that the court will stop its determination once it decides that the record falls within a category in which the head of the institution was not required to disclose.

Then the third possibility is that the court, first of all, will decide whether this is within a category that he need not disclose, and then secondly, will decide whether or not he is satisfied, if he has been satisfied by the applicant that there was an error in principle made by the head of the institution.

Now in looking at which of those three seems appropriate, I was certainly puzzled by the provisions of section 49, because in casting the onus of proof upon the government, which after all makes sense, only the government knows what's in this document and it is only sensible that the government should have the obligation to demonstrate to the independent tribunal why it is that it's not disclosing it, but in casting that onus of proof Parliament did not do so in terms of requiring the government to justify why it did not disclose the document. Instead it said demonstrate that this is a document which may or must be refused. They carefully used different language from the language of section 50. It would have been very easy for the government to have said, the burden of establishing that disclosure was properly withheld is upon the government institution concerned for reasons that I don't understand.

The legislation only seems to require the government institution to demonstrate that the document in question falls within one of the appropriate categories listed in the section such as section 16, section 20, section 22 and the others that we looked at this morning.

Now I have no doubt that the intention of section 50 must be to require some kind of a broader analysis than simply to decide in what category the record belongs. There is no question in my mind about that.

But where it comes out and on whom the onus lies, once it's established that this is a document that the institution was not obliged to disclose because of the provisions of an earlier section, I am not sure. I guess the court is going to strain because of the earlier preambles in the statute on which Tom Heintzman relied earlier, to conclude that this section does result in a trial de novo, but I am not by any means sure that a court will in the final analysis be satisfied that that's the result that the legislation really directs."

"THOMAS G. HEINTZMAN, Q.C.: I can comment on that. I agree with Claude entirely. I think that sections 49 and 50 are extremely badly drafted. If it was the intention of the Legislature, Parliament to say that the review -- if Mr. Fox said that last night -- was to be de novo. It just doesn't appear, on the face of sections 49 and 50, the words "is not entitled" or "may" or "must be refused" just don't go to that issue at all. They appear to be saying to the court if the Minister made a decision within his jurisdiction, that's the end of it, and you have to scrape and search and work to find the support for the proposition that I was trying to make, that it's there, that the court can go beyond the mere jurisdiction of the Minister or the Board.

I think that sections 49 and 50 just don't help very much in that direction."

"PROFESSOR MURRAY RANKIN: Let me muddy the waters a little bit further. What about section 51, gentlemen? This is the one which allows the court to determine only whether the head of a government institution did not have reasonable grounds for refusing to disclose information in those areas.

I am wondering whether or not, in light of what we observed this afternoon, that exemption would be workable in practice.

Mr. Thomson."

"CLAUDE THOMSON, Q.C.: That's an effort obviously on the part of the government to impose a particular limitation on the judge. It now seems to be saying, right, the judge will not retry the matter. He will look and see whether or not the head of the institution, whether he was right or wrong, had reasonable grounds on which to act.

What those words mean, I think, are not easy to determine. We are accustomed, for instance, in criminal law to be familiar with the fact that reasonable grounds for acting, or as a basis, for instance, for the issuance of a search warrant in the preferring of an information.

Within this kind of a context, I really don't know what to make of it. Again, in the area of administrative tribunals, we are accustomed to dealing with awards of boards of arbitration that are reviewed by a court. The court will often say, "Well, it's not up to me to decide whether I agree with the board. I am going to decide whether the interpretation is one that the board could reasonably have arrived at."

So it seems to me that probably what is intended here is the court is going to decide whether or not the head of the institution, right or wrong, put his mind to the right question and, you know, asked the right questions, and came to an answer that might be seen by a reasonable person to be appropriate.

Again, I agree with Tom that the interaction of sections 49, 50 and 51 will, certainly at the moment will lead to confusion and perhaps will lead to some litigation, and before the courts resolve a matter, and I would think probably it would be more in the interests of the public if Parliament cleared it up before the court had to deal with it.

"GORDON HENDERSON, Q.C.: I would like to reconsider what you have just said, doesn't that make you reflect on 49 and 51, because it would seem that the intent of 51 is to make it more difficult, whereas under what you have just said, reasonable grounds would not appear to be under consideration of 49 and 50, if your interpretation is right. It's either in the category or it's not. It doesn't matter whether there are reasonable grounds or not.

So that 51, you have got the additional consideration of reasonable grounds, which would subvert the whole intention of 49, 50 and 51. It would turn it around."

"CLAUDE THOMSON, Q.C.: Yes, Gordon, I agree with that. I am not suggesting the argument that I make appeals to common sense. It just seemed to flow out of this language. It's what it seems to say because section 51 are dealing with matters that really are important, Canada's relationship with foreign countries, important criminal law problems, while section 50 deals with matters which may be important to particular people in particular circumstances."

As will be seen from the foregoing discussion, there is little consensus among counsel as to the likely results if particular cases were taken to the Federal Court under Clauses 50 or 51. We are nevertheless hopeful that the correct interpretation of Clause 50 is that the court will be enabled to substitute its own view as to whether or not a particular document falls within or without the statutory exemptions for that of the head of the government institution.

In regard to Clause 51, it is clear that the role of the court has been substantially restricted. No longer can the court substitute its view for that of the Minister as to whether the document is entitled to be released. Instead, the court may only review whether or not the Minister had reasonable grounds upon which to refuse disclosure.

Without expressing a view as to how extensive this review power may be, we consider that this form of limited review should be reserved only to those subjects which can truly be said to involve political judgment in its most classic form. And in this regard, we would strongly recommend that the type of review proposed in Clause 51 be reserved only to the exemptions set out in Clauses 14 and 15, but not to a review of the decisions involving exemptions set out in Clauses 16(1)(c) or 18(c).

The exemptions expressed in Clauses 14 and 15 involve clear questions of political judgment. Clause 14 involves an assessment by the Minister of possible injuries to federal-provincial negotiations. Clause 15 involves possible injuries to international relations, defence, and actions against subversive or hostile activities. In these areas, there may be an argument that the court should only interfere with the Minister's judgment when it is clearly wrong, not when it is probably wrong.

In the areas embraced by Clause 16(1)(c) and 18(c), however, we see no reason why the judgment of a court would not be able to be substituted for that of a Minister. Clause 16(1)(c) deals with documents the disclosure of which would be "injurious to law enforcement [or] the conduct of lawful investigations". This is an area in which the courts have direct competence,

since they are involved in adjudicating prosecutorial proceedings on a day to day basis. Far from involving ministerial responsibility in the "political" sense, these decisions require a complete detachment from the normal political environment and instead a commitment to the rule of law. We can think of no institution better able to review the impact of disclosure decisions in this area than the courts.

Similar arguments can be made with regard to Clause 18(c). This Clause deals with disclosure of documents which might be injurious to the financial interests of Canada, or could reasonably be expected to result in an undue benefit to any person. But the bulk of the Clause is in fact a series of class tests drafted in relatively wide language and requiring very little subjective judgment. We see no reason why a court could not properly substitute its view for that of a Minister as to whether a document falls within or without the language of this Clause. Since the injury contemplated is primarily of a financial kind, it is again an injury which is readily assessed by courts which deal with claims of financial injury every day. Moreover, it is difficult to see why a decision by a Minister that disclosure would result in an undue benefit to a particular person is a "political" question. Since it is a decision as to how state action affects a particular individual, it would seem to be perfectly appropriate question to be resolved by the courts.

Taking the foregoing into account, therefore, we would propose that if Clause 51 is retained at all, it should be amended so as to apply only to records which are refused to be disclosed on the basis of Clause 14 or Clause 15.

25. Third Party Procedures

Our final comments in this Part relate to the procedures by which third parties are enabled under the proposed Access to Information Act to intervene before the Federal Court to protect their rights. These provisions were not included in Bill C-15, and their addition to Bill C-43 constitutes a significant improvement.

We have two comments to make in regard to these procedures, with a view to improving their scope and practicability.

Our first comment has to do with the question of third party interventions in respect of personal information, which may be disclosed under Clause 19(2) of the Access to Information Act. As discussed above at pages 34-39, we have strongly urged that Clause 19(2) be amended to add a residual public interest balancing test, so that personal information may be disclosed where the public interest in disclosure clearly outweighs the invasion of privacy that could result in the disclosure. This concept is already included in Clause 8(2)(1) of the proposed Privacy Act, except that the decision is solely that of the Minister, and is completely unreviewable except that the Privacy Commissioner must eventually be notified.

Assuming a public interest test is added to Clause 19(2), it then becomes necessary to ensure that the individual whose interests are affected by disclosure is afforded an opportunity to be heard. (This is wholly missing from Clause 8(2)(1) of the proposed Privacy Act; an individual can have his personal information released by the Minister for an alleged overriding public interest without any opportunity to be heard.)

Under Clause 29(1) of the proposed Access to Information Act, third parties are entitled to be notified only if information within the classes described in Clause 20(1) is involved, i.e. trade secrets, information supplied in confidence by the third party, information prejudicially affecting competition, and information injuring negotiations.

We would therefore propose that Clause 29(1) be amended to add a further class of information triggering a requirement to consult an affected third party, namely, that of personal information where the Minister asserts that he intends to disclose it because it fits within the ambit of the residual public interest test.

This can be achieved by amending Clause 29(1) to read as follows:

"29(1). Where the head of a government institution intends to disclose any record requested under this Act, or any part thereof, that the head of the institution has reason to believe might contain

(a) trade secrets of a third party,

(b) personal information as defined in section 3 of the Privacy Act the disclosure of which the head of the institution could reasonably foresee might invade the privacy of a third party individual,

(c) information described in paragraph 20(1)(b) that was supplied by a third party, or

(d) information the disclosure of which the head of the institution could reasonably foresee might effect a result described in paragraph 20(1)(c) or (d) in respect of a third party,

the head of the institution shall, subject to subsection (2), if the third party can reasonably be located, within thirty days after the request is received, give written notice to the third party of the request and of the fact that the head of the institution intends to disclose the record or part thereof."

Our second concern under these provisions relates to the procedures by which notice is given to the third party. There is no indication in the bill as to what minimum steps the head of an institution would be expected to take to "locate" the third party, for example. Nor is there any provision for substituted service in the Canada Gazette as a fail-safe measure. Nor is any provision made for the registration with particular departments of statements of interest by individuals or corporations whose interests might be affected by disclosure and who would like to register their names, addresses and agents for service, in advance.

One possible method to resolve these kinds of problems would be to enable the Governor in Council to make regulations prescribing alternative procedures under which institutions could meet their obligation to locate and notify affected third parties, and possibly establishing a register under which such third parties could register their interests in advance.

APPENDIX A

Recommended Amendments to the French Language Version of BILL C-43

In this appendix, we have provided some suggestions with a view to improving the French language version of Bill C-43. In matters of this kind, there is always great room for differing approaches and interpretations, and we wish to stress that the task of rendering a faithful and accurate translation of any statutory material is an extremely difficult one. In this regard, we wish to pay tribute to the time-consuming and complex work of those who have been involved in this process. The following suggestions are offered as possible ways in which the translation of Bill C-43 might be improved, although we are very conscious that other alternatives may also be appropriate.

Clause 6

6. "A request for access to a record under this Act shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient details to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record".

6. "La demande de communication d'un document se fait par écrit auprès de l'institution fédérale dont relève le document; elle doit être rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux".

The translation of the French here would mean something like "without any serious problems". This is an invitation to the application of subjective standards for various parties, as an employee of the government institution might find a serious problem in something that an applicant or the Information Commissioner, for example, would not. We therefore suggest the following wording:

"afin de permettre à un fonctionnaire expérimenté de procéder à l'identification du document en y consacrant un effort raisonnable".

Clause 10(1)(b)

(b) "the specific provision of this Act on which the refusal was based or the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based if the record existed,"

(b) "soit la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait."

In French, the reasonableness test has been transformed into a "probability" or likelihood test, which does not have the same meaning at all. Furthermore, a reasonableness test is more valuable since it is a standard to which the courts are accustomed. We therefore suggest substituting the word "raisonnablement".

Clause 12(1)

(1) "Subject to subsection (2), a person who is given access to a record or a part thereof under this Act shall be given a copy thereof unless it would not be reasonably practical to reproduce the record or part thereof by reason of the length or nature thereof, in which case the person shall be given an opportunity to examine the record or part thereof in accordance with the regulations."

(1) "Sous réserve du paragraphe (2), l'accès aux documents s'exerce par délivrance de copies sauf dans les cas où la reproduction totale ou partielle des documents poserait, étant donné leur longueur ou leur nature, des problèmes sérieux; dans ces cas, l'accès aux documents s'exerce selon les modalités de consultation prévues par règlement."

As noted at page 20 in our submission, we have recommended that Clause 12(1) be amended in certain respects. However, the underlined words appear in our proposed amendment as well. We would suggest that the underlined words be replaced with the following:

"à cause de leur longueur ou de leur nature des difficultés pratiques qui ne pourraient être raisonnablement résolues: dans ces cas"

This suggestion retains the two concepts of practicability and reasonableness.

Clause 12(5) (b)

(5) (b) "within a reasonable period of time, if the record or part thereof was prepared by a government institution and the head of the government institution that has control of the record considers it to be in the public interest to cause a translation to be prepared."

(5) (b) "dans un délai convenable, si, le document ou la partie en cause ayant été préparés par une institution fédérale, le responsable de l'institution fédérale dont relève le document juge dans l'intérêt public de faire traduire ce document ou cette partie."

We feel that raisonnable should be used in the French version; alternatively, "convenable" could be retained with the following addition:

"convenable eu égard aux circonstances".

Clauses 14, 15(1), 16(2), 17, 18(b), 20(1) (c) and 20(1) (d)

These Clauses in the Act have been drafted using a reasonableness test in the English version but a probability test in the French version. In our view, there is no reason to have different tests in the two versions.

The word "raisonnable" is perfectly acceptable in French and a reasonableness test should in our view be used in that language as well as in the English. Thus we recommend the deletion of the word vraisemblablement in the above-named sections and substitution of raisonnable (or the proper form thereof) in its stead.

Clause 20(2)(b)

(2)(b) "the head of the institution believes on reasonable grounds, that the results are misleading."

(2)(b) "le responsable de l'institution est fondé à croire que les résultats risquent d'induire en erreur."

The "reasonableness" test has again been deleted in the French version. We would suggest the following text:

"Le responsable de l'institution a des motifs raisonnables de croire que..."

Clause 21

(1)(a) "memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;"

(1)(a) "notes ou mémoires destinés à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;"

The English version has deleted the word "notes". It should be added, even though it does not change the fundamental meaning of this section, to bring the sections to parity.

Clause 23

"The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information relating to testing or auditing procedures or techniques

or details of specific tests to be given or audits to be conducted if such disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits."

"Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements relatifs à certaines opérations - essais, épreuves, examens, vérifications -, ou aux méthodes et techniques employées pour les effectuer, et dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats."

The French version includes an alternative to the effect that the disclosure will be refused if it can prejudice the use or falsify the results.

We would suggest the following translation:

"dont la divulgation porterait préjudice à la conduite ou à l'utilisation d'examens ou vérifications particulières."

Clause 26

Again in this section the reasonableness test has not been used for the French version, which has been drafted in a confusing manner. We would therefore suggest the following drafting:

"26. Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, et cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi, de communiquer tout partie du document qui ne contient pas semblables renseignements ou matériel ait qui pourrait raisonnablement être retranchés."

Clause 27

"The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act or any part thereof if the head of the institution believes on reasonable grounds that the material in the record or part thereof will be published by a government institution, agent of the Government of Canada or Minister of the Crown within ninety days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for printing or translating the material for the purpose of printing it."

"Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication totale ou partielle d'un document s'il est fondé à croire que le contenu du document sera publié en tout ou en partie par une institution fédérale, un mandataire du gouvernement du Canada ou un ministre de la Couronne dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression."

We would suggest the following:

"s'il a des motifs raisonnables de croire que le contenu ... "

Clause 29(1)

(1) last paragraph: "the head of the institution shall, subject to subsection (2), if the third party can reasonably be located, within thirty days after the request is received, give written notice to the third party of the request and of the fact that the head of the institution intends to disclose the record of part thereof."

(1) dernier paragraphe: "de donner au tiers, dans les trente jours suivant la réception de la demande, avis écrit de celle-ci ainsi que de son intention. La présente disposition ne vaut que s'il est possible de joindre le tiers sans problèmes sérieux."

We would suggest:

"de donner au tiers un avis écrit de celle-ci ainsi que de son intention dans les 30 jours suivant la réception de la demande, s'il est possible de joindre ce tiers par des moyens raisonnables."

Clause 31(d)

(d) "From persons who have not been given access to a record or a part thereof in the official language requested by the person under subsection 12(5), or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate; or"

(d) "déposées par des personnes qui se sont vu refuser la traduction visée au paragraphe 12(5) ou qui considèrent comme contre-indiqué le délai de communication relatif à la traduction;"

This translation does not render the full meaning of an inappropriate delay. We would suggest the following suggested amendment:

"ou qui considèrent que le délai fixé pour la traduction de renseignements requis n'est pas raisonnable."

Clause 39(3)

(3) "Where a notice has been requested under paragraph (1)(b) but no such notice is received by the Commissioner within the time specified therefor or the action described in the notice is, in the opinion of the Commissioner, inadequate

or inappropriate or will not be taken in a reasonable time, the Commissioner shall so advise the complainant in his report under subsection (2) and may include in the report such comments on the matter as he thinks fit."

(3) "Le commissaire à l'information mentionne également dans son compte rendu au plaignant, s'il y a lieu, le fait que, dans les cas prévus à l'alinéa (1)(b), il n'a pas reçu d'avis sont, selon lui, insuffisantes, inadaptées ou non susceptibles d'être prises en temps utile. Il peut en outre y inclure tous commentaires qu'il estime utiles."

follows: We feel that a better French translation is as

"ou ne pourraient être mises en vigueur dans un délai raisonnable."

Clause 51

"Where the head of a government institution refuses to disclose record requested under this Act or a part thereof on the basis of section 14 or 15 or paragraph 16(1)(c) or 18(c), the Court shall, if it determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the record or part thereof, order the head of the institution to disclose the record or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested access to the record or shall make such other order as the Court deems appropriate."

"Dans les cas où le refus de communication totale ou partielle du document s'appuyait sur les articles 14 ou 15 ou sur les alinéas 15(1)(c) ou 18(c), la Cour, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs valables, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner communication totale ou partielle à la personne qui avait fait la demande; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué."

"Reasonable grounds" is translated by "motifs valables" which sounds more lenient in terms of the evaluation of such grounds; "motifs raisonnables" would, in our view, be the appropriate translation.

Clause 55

(2) "Subject to this section, the Information Commissioner holds office during good behaviour for a term of seven years, but may be removed by the Governor in Council at any time on address of the Senate and House of Commons."

(2) "Sous réserve du présent article, le Commissaire à l'information occupe sa charge à titre inamovible pour un mandat de sept ans, sauf révocation par le gouvernement en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes."

There are two problems here. First, the French text does not retain the concept of "good behaviour"; second, the French adds a notion of "irrevocable charge" when the term stipulated is seven years.

We would suggest the following:

"sous réserve du présent article, le Commissaire
à l'information occupe sa charge, tant qu'il en
est digne, pour un mandat de sept ans, ..."

APPENDIX B

Canadian Bar Association Freedom of Information in Canada: A Model Bill

In this appendix, we have reproduced the Model Bill on Freedom of Information published by the Canadian Bar Association in Victoria, British Columbia, in March, 1979.

Freedom of Information Act

AN ACT TO PROVIDE MEMBERS OF THE PUBLIC
WITH A RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION
CONCERNING THE PUBLIC BUSINESS

Note

The draft legislation set out below is intended as a model for legislation at the federal level in Canada. However, with only minor changes, the bill could also be adapted for provincial use. In presenting this model bill, the Canadian Bar Association emphasizes that it is intended for discussion purposes only and that the particular wording suggested is by no means the only form of drafting which would result in a meaningful bill. In the course of clause-by-clause discussion, the Bar Association anticipates that a number of minor drafting changes may prove to be worthwhile in order to take account of particular problem areas, or to clarify the applicability of the legislation to particular cases.

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

SHORT TITLE

1. **Short title.**—This Act may be cited as the *Freedom of Information Act*.

INTERPRETATION

2. **Definitions.**—In this Act,

“agency” means any department of the government of Canada and any board, commission, body or office listed in the Second Schedule;

“cabinet” means the Queen’s Privy Council for Canada;

“Court” means the Federal Court of Canada;

“Information Commissioner” means that individual appointed under section 11;

“head of an agency” means the chief executive officer of an agency and where the agency is a department of the Government of Canada or other agency subject to the direction of a member of the cabinet in respect to matters arising from this Act, means the member of the cabinet presiding over that agency;

“public business” includes any activity or operation carried on or performed in Canada or elsewhere by the government of Canada, by any department, branch, board, commission or agency of that government, by any court or other tribunal of Canada, or by any other body or authority performing a function of the government of Canada;

“record” means the whole or any part of any book, document, paper, card, film, tape or other thing which was made or acquired in the course of public business on or in which information is written, recorded, stored or reproduced and, where any record does not convey the information contained in the record by reason of its having been kept in a form that requires explanation, includes a transcript of the explanation of the record.

“responsible Minister” in regard to an agency, means the head of that agency where such person is a member of the cabinet, or, where such person is not a member of the cabinet, means the member of the cabinet through whom that agency reports to Parliament.

PART I

PROCEDURE FOR PROCESSING REQUESTS FOR RECORDS

3. (1) **Application.**—Any person may make application in writing to an agency for permission to inspect, or to be supplied with a copy of, a record which is in the possession or control of that agency.

(2) **Disclosure by Agency.**—Subject to this Act, an agency, upon receiving a request for a record, where the request sufficiently identifies the record to enable an officer of the agency familiar with the subject matter to identify the relevant record and locate it without an unreasonable amount of effort, shall

(a) where the request is one to inspect the record, produce the record for inspection; and

(b) where the request is one for a copy of that record, provide a copy of the record to the person who made the request.

(3) **Records stored by electronic means.**—Where a request is received by an agency for a record which is a microcopy, film, tape, or other record of information stored by electronic means, a request

(a) to inspect that document may, at the option of the agency, be treated as a request to inspect a transcript of that document or, where the document has

been produced for visual or aural reception, to view or hear that document in accordance with the regulations; and

(b) for a copy of that document may, at the option of the agency, be treated as a request to receive a copy of the transcript of that document.

(4) **Agency to inform person requesting record of right to review.**—Upon receiving a request for a record, an agency shall promptly inform the person making the request of his right to review by the Information Commissioner under subsection 7(5).

4. (1) **Responsibility.**—The head of an agency shall be responsible for the administration of this Act in that agency and for the compliance of such agency with this Act, provided that he may designate one or more officers as Access Officers for the purposes of this Act and delegate any part of his duties to such officers.

(2) **Access Officer.**—Any decision of an Access Officer acting within his duties shall be deemed to be that of the head of the agency.

5. (1) **Policy to be Applied.**—An agency, in processing a request for a record, shall do so with a view to making the maximum amount of information promptly and inexpensively available to the public.

(2) **Idem.**—Nothing contained in this Act shall be interpreted to restrict or deemed to be interpreted to restrict access to information provided to the public by custom or practice prior to the coming into force of this Act.

6. (1) **Request for Record.**—A request for a record may be made to any agency which possesses a copy of that record.

(2) **Where agency does not possess record requested.**—If a request for a record is made to an agency which does not possess that record or a copy thereof, that agency shall forthwith

(a) forward the request to the agency which appears to be the most suitable agency to process the request; or

(b) notify the person making the request of the most suitable agency to which the request should be directed.

(3) **Referral of Request.**—An agency to which a request for a record has been made may refer that request to another agency which possesses a copy of that record and which has a greater interest in the record.

✓ (4) **Notification of Interested Parties.**—An agency to which a request for a record has been made and in regard to which it considers that a claim for exemption from disclosure under sections 25 and 26 may be appropriate, shall prior to any disclosure of the record notify any person whose interests would be in its view substantially affected by such disclosure and afford such person an opportunity to be heard.

(5) Time Limits.—A reference by an agency under subsection (3) shall be made within thirty days of the request being received by the agency or within such additional time as the agency has acquired by a notice under subsection 7(2) or the Court has allowed under subsection 9(1) for the request to be processed.

(6) Agency to Whom Referred.—For the purpose of this Act, if a request for a document has been referred to another agency under subsection (5), that other agency shall be deemed to be the agency which received the request for that document.

7. (1) Time Limits for Agency Decision.—An agency shall decide within thirty days after receiving a request for a document whether to disclose that document, and upon so deciding, shall immediately notify that decision to the person who made the request.

(2) Extension of Time Limit.—An agency may, within the time specified in subsection (1), by notice in writing to a person from whom a request for a document has been received, extend that time for a further fifteen days if the agency is unable to decide within the time whether to disclose the document requested, for the reason that it is reasonably necessary to the processing of the request for that document

(a) to obtain the document from an office of that agency which is located separate from the office processing the request;

(b) to search for or appropriately examine a large number of documents included within the request; or

(c) to consult with

(i) another office of that agency which is located separate from the office processing the request;

(ii) another agency; or

(iii) a person having a substantial interest in the document requested.

(3) Promptness required.—Subject to section 18, if an agency decides to disclose a document, it shall disclose that document forthwith after the decision to disclose is made.

(4) Notification of decision not to disclose.—Subject to subsection (6), where an agency refuses to disclose a document, the agency shall notify the decision not to disclose, in writing, and the notification shall include the following particulars, namely,

(a) the provision of this Act under which the agency refuses to disclose the document;

(b) the statement of reason why the document falls within that provision; and

(c) the availability of review by the Information Commissioner and the time within which an application for review must be made.

(5) Failure to disclose within time limits deemed a refusal to disclose.—A failure by an agency to issue a notice in accordance with subsection (4) within the

time specified in subsection (1) or, if that time has been extended under subsection (2), within that extended time, shall be deemed to constitute the making of a decision by that agency not to disclose the document requested, and the person who requested that document may thereupon make an application to the Information Commissioner for a review of the agency's decision.

(6) Where record does not exist or cannot be located.—If an agency refuses to disclose a record for the reason that the record either does not exist or cannot, after a thorough and diligent search, be located;

(a) the agency shall notify the decision not to disclose, in writing, to the person who made the request and the notification shall include a notice of availability of review by the Information Commissioner and the time within which an application for review must be made; and

(b) the person who requested the record may thereupon make an application to the Information Commissioner for a review of the agency's decision.

8. (1) Fees.—An agency, if it has decided to disclose a record, may, subject to the regulations under section 38, impose fees as follows:

(a) a reasonable initial fee to be paid upon the filing of a request for record(s), which may not exceed \$10.00; and

(b) a reasonable additional search charge which may not exceed \$15.00; and

(c) a reasonable copying charge which may not exceed the direct cost of reproduction of the record(s), provided that the filing fee shall be applied toward the costs of reproduction.

(2) Waiver or reduction of fees.—Records may be furnished without charge or at a reduced charge where the agency determines that waiver or reduction of the fee is in the public interest because furnishing the information can be considered as primarily benefiting the general public.

(3) Idem.—In determining whether the information can be considered as primarily benefiting the general public, the agency shall consider such matters as the size of the public to be benefited, the significance of the benefit, the usefulness of the material to be released, the likelihood that tangible public good will be realized and other factors bearing upon the appropriateness of public payment.

(4) Where record part of a manual.—A fee shall not be charged for a record if the record disclosed forms part of a manual which is required to be published under section 31 but which has not been published and offered for sale in accordance with that section.

(5) Notification of right to review by commissioner.—An agency shall provide a person billed in accordance with section 8(1) with notice of his right to review by the Information Commissioner of the agency's determination of the fees payable for filing, searching or reproduction.

9. (1) Agency may appeal to Court regarding time limits.—After duly serving the person requesting a record, an agency may apply to the Court for an order allowing the agency additional time to process the request.

(2) Power of Court.—In such an instance the court may

(a) grant the agency additional time if it is satisfied that the agency has been exercising due diligence in processing the request, yet has been unable to comply with the relevant time limits as provided under section 7; and

(b) subject to paragraph (a), make an order subject to such conditions as the court thinks fit, including a condition that if an agency is not found to have been duly diligent in processing the request, no fee, or a fee less than that which the agency would otherwise be entitled to impose, shall be imposed by the agency under subsection 8(1).

PART II

REVIEW OF AGENCY DECISIONS

10. (1) Definitions.—In this part,

“applicant” means a person making an application for review; and

“application for review” means an application pursuant to subsection (2).

(2) Application to Commissioner for Review.—A person who has received a notice referred to in subsections 7(4) or (6), or under subsection 8(5) may, within thirty days of the notification being made, apply, in writing, to the Information Commissioner for a review of that decision.

11. (1) Information Commissioner.—The Governor in Council shall on the recommendation of Parliament appoint as an officer of Parliament the Information Commissioner to exercise the powers and perform the duties assigned to him under this Act.

(2) Term of Office.—The Information Commissioner shall hold office during good behaviour for a term of ten years, but he is removable by the Governor-General on address of the Senate and House of Commons.

(3) Salary.—The Information Commissioner shall out of the Consolidated Revenue fund be paid a salary in an amount equal to the salary that may be paid from time to time to a Federal Court Judge.

(4) Superannuation.—The provisions of the *Public Service Superannuation Act*, except those relating to tenure of office, apply to the Information Commissioner.

(5) Officers and employees of Commissioner.—Such officers and employees as are necessary to enable the Information Commissioner to perform his duties shall be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*.

12. Oath of office.—Before beginning to perform his duties, the Information Commissioner shall take an oath before the clerk of the House of Commons that he will faithfully and impartially exercise the powers and perform the duties of his office.

13. (1) Powers of Investigation.—Upon receipt of an application for review, the Information Commissioner may carry out an investigation and enter any premises occupied by any agency concerned in the investigation and carry out therein such inquiries as the Information Commissioner sees fit.

(2) Examination in camera.—On an application for review the Information Commissioner may obtain any relevant records, provided they exist, and shall examine such records *in camera*, subject to such security measures as he deems necessary and proper to preserve the confidentiality of such documents.

14. (1) Recommendation to agency.—If at the conclusion of an investigation, the Information Commissioner is of the opinion that the application for review should succeed in whole or in part or upon such conditions as he sees fit, the Information Commissioner shall provide the head of the agency concerned with a report containing the findings of the investigation and any recommendations that the Information Commissioner considers appropriate.

(2) Determination of agency.—The appropriate head of the agency shall within ten days after receiving the Information Commissioner's report notify the Information Commissioner of his determination to affirm, vary or set aside the decision under review.

(3) Notification of applicant.—The Information Commissioner shall within thirty days of receiving an application for review notify the applicant in writing of the findings of his investigation, and of a determination, if any, pursuant to subsection (2).

(4) Advice to applicant of decision and right to appeal.—If the decision under review has been affirmed or varied in such a way as, in the opinion of the Information Commissioner, to be in accordance with the provisions of the Act, he shall so advise the applicant, but nevertheless shall advise the applicant of his rights pursuant to subsection 16(1).

(5) Where decision contravenes Act.—If the decision under review has been affirmed or varied, in such a way as to contravene the provisions of this Act in the opinion of the Information Commissioner, he shall advise the applicant that in his opinion the decision should be set aside or varied in such a way as he shall specify and shall inform the applicant of his rights pursuant to subsection 16(1).

15. (1) Annual Report to Parliament.—The Information Commissioner shall report annually on the affairs of his office to the Speaker of the House of Commons who shall cause the report to be laid before Parliament or if Parliament is not then in session, within fifteen days of the next ensuing session.

(2) Special Reports to Parliament.—The Information Commissioner, when he considers it in the public interest or in the interest of any person or agency, may make a special report to Parliament or comment publicly respecting any matter relating generally to the exercise of his duties under this Act or to a particular case investigated by him.

16. (1) Applicant may appeal to Court.—A person may appeal a decision by an agency to the Court within thirty days of receiving notification from the Information Commissioner pursuant to subsections 14(4) or (5).

(2) Three appeal Judges.—The Associate Chief Justice of the Court shall designate three judges of the Trial Division who will have exclusive original jurisdiction to hear and determine all appeals from a decision by an agency.

(3) Determination by single Judge unless agency requests otherwise.—Unless the agency otherwise requests within ten days of the filing of the appeal, the matter shall be heard and determined by a single judge.

(4) Idem.—If an agency so requests, the matter shall be heard and determined by a panel of three judges.

17. (1) Determination de novo; examination of records in camera.—The Court shall determine the matter *de novo* and may examine the contents of any relevant records *in camera* in order to determine on the merits whether such documents or any part thereof shall be withheld under any of the exemptions set forth in Part III of this Act.

(2) Burden of proof.—In any proceedings before the Court arising under this Act, the burden of proving all matters in dispute shall be upon the agency.

(3) Discretionary use of in camera proceedings.—The Court may require all or any part of the proceedings to take place *in camera*, and may consider evidence or submissions made on behalf of any party in confidence, provided that in such case, the court shall endeavour to give such notice of the general nature of such evidence or submissions as may be just and expedient to the other parties.

(4) Hearing in summary way.—An application to the Court made under this Act shall be heard and determined without delay and in a summary way.

(5) Powers of Court.—In any proceedings arising from this Act, the Court may make any one or more of the following orders:

(a) an order for production by an agency of the record requested and any other record which may be necessary for determination of the issue;

(b) an order for disclosure by an agency of the record requested;

(c) an order for waiver or reduction of fees levied by an agency, including waiver or reduction of fees if the agency has not indexed a record in accordance with section 32 of this Act;

(d) an order requiring that the record requested not be disclosed; and

(e) an order severing from a record which is exempted from disclosure any part of that record which the Court feels, after an examination under subsection (1) above, merits disclosure.

18. (1) Interests of other Parties.—Any person whose interests would be substantially affected by the disclosure of a record by reason of the fact that it may be subject to exemption from disclosure under sections 25 or 26 may apply to an agency for an opportunity to be heard prior to the disclosure of such record and the agency shall thereupon provide such person with such an opportunity to be heard.

(2) Certificate of Interest.—Where an agency, having notified any interested person under the provisions of subsection 6(4) of his right to be heard, or having received an application to be heard from any person under the provisions of subsection 18(1), and after affording an opportunity to be heard to such person, nevertheless decides to disclose such record, the agency shall prior to such disclosure furnish such person with a certificate of its intention to so disclose and shall notify such person of his rights under subsection 18(3).

(3) Application to Court.—Notwithstanding anything in this Act, any person who receives a certificate under subsection (2) may apply to the Court within ten days for review of the decision of the agency and pending the completion of such review, the agency shall not disclose the record.

(4) Idem.—In any proceeding before the Court involving an appeal from a refusal by an agency to disclose a record, any person whose interests would be substantially affected by such disclosure by reason of the fact that it may be subject to exemption from disclosure under sections 25 or 26 may apply to the Court to be made a party to the proceeding.

19. Costs.—Costs shall follow the event in accordance with the Rules of the Federal Court and the Court may award costs reasonably incurred by the appellant under this Act in any case in which the appellant, in the final and conclusive opinion of the Court has substantially prevailed.

20. Right of Appeal.—An appeal lies to the Federal Court of Appeal on any question of law or jurisdiction.

PART III

EXEMPTIONS

21. (1) Cabinet Records.—An agency shall not, unless directed by the responsible Minister, disclose a cabinet record, as follows:

- (a) a record of the deliberations or decisions of the cabinet or of a committee of cabinet;
- (b) a record of a briefing to the cabinet or a committee of cabinet;
- (c) a record containing a policy or proposal which has been prepared by a Minister for presentation to the cabinet or to a committee of the cabinet, or which has been reviewed and approved by a Minister for presentation to the cabinet or to a committee of cabinet;
- (d) a record which has been prepared in connection with cabinet business by officers attached to the cabinet office; or
- (e) a record of a consultation between Ministers on a matter relating to government policy.

(2) **Disclosure after ten years.**—Subsection (1) does not apply to cabinet records brought into existence after the date of commencement of this Act which are more than ten years old.

22. (1) General Exemption of Policy Advice.—An agency may refuse to disclose a record which has been prepared by an officer of an agency and which contains an opinion, advice or a recommendation of an officer submitted to an agency for consideration in the performance of any function leading to the making of a decision or the formulation of a policy.

(2) **Limitation on Exemption.**—In any case where an agency would otherwise be entitled under subsection (1) to refuse to disclose a record of the following or of a similar nature, an agency shall not refuse to disclose such a document under subsection (1) unless conditions exist at the time under which the making of a decision or the implementation of a policy would be unreasonably impeded by disclosure of that record, namely:

- (a) a record which contains mainly factual material;
- (b) a statistical survey;
- (c) a report by a valuer, whether or not the valuer is an officer of the agency;
- (d) an environmental impact statement or like record prepared by an agency charged with the responsibility of monitoring environmental quality;
- (e) a report of a test carried out on a product for the purpose of government equipment testing or a consumer test report;
- (f) a report or study on the performance or efficiency of an agency, whether the report or study is of a general nature or is in respect of a particular program or policy;
- (g) a feasibility or other technical study, including a cost estimate, relating to a proposed government policy or project;
- (h) a report containing the results of field research undertaken preliminary to the formulation of a policy proposal;
- (i) a final plan or proposal for the reorganization of the function of an agency

or for the establishment of a new program, including a budgetary estimate for that program, whether or not the plan or proposal is subject to approval;

(j) a report of an inter-departmental committee, task force, or similar body, or of a committee or task force within an agency, which has been established for the purpose of preparing a report on a particular topic;

(k) a report of a committee, council or other body which is attached to an agency and which has been established for the purpose of undertaking inquiries and making reports or recommendations to the agency;

(l) a final proposal for the preparation of subordinate legislation;

(m) an interpretation, instruction or guideline of a type referred to in paragraph 31(1)(b), and a statement of policy or substantive rule of a type referred to in paragraph 32(1)(b); and

(n) a final decision, order or ruling of an officer of an agency made during or at the conclusion of the exercise of discretionary power conferred by or under an enactment or scheme administered by the agency, whether or not that enactment or scheme provides for an appeal to be taken against that decision, order or ruling, and any reason which explains that decision, order or ruling, whether or not that reason:

(i) is contained in an internal memorandum of the agency or in a letter addressed by the agency to a named person; or

(ii) was given by the officer who made the decision, order or ruling or was incorporated by reference in his decision, order or ruling.

(3) **Disclosure after ten years.**—Subsection (1) does not apply to records brought into existence after the date of commencement of this Act which are more than ten years old.

23. (1) National Defence and International Relations.—An agency may refuse to disclose a record, for a period of ten years from its being brought into existence, where such disclosure could reasonably be expected to cause damage to the national defence or to international relations.

(2) **Exemption Period Extended.**—If the record

(a) was supplied to an agency by a foreign government or international organization on the understanding that the record would be kept confidential;

(b) contains exceptionally sensitive information, such as information relating to cryptography or details of defence strategies or military installations, or

(c) would endanger the life or physical safety of a person if disclosed,

the agency may refuse to disclose the record after the ten year period designated above.

24. (1) Law Enforcement and Legal Proceedings.—An agency may refuse to disclose a record the disclosure of which could have a substantial adverse im-

part on enforcement of the law, or the conduct of legal proceedings, but only to the extent that disclosure could reasonably be expected to:

- (a) interfere with an enforcement proceeding;
- (b) interfere with an investigation undertaken with a view to an enforcement proceeding or from which an enforcement proceeding could be reasonably expected to eventuate;
- (c) reveal investigative techniques and procedures currently in use or likely to be used;
- (d) disclose the identity of a confidential source of information, or disclose information furnished only by that confidential source;
- (e) endanger the life or physical safety of a law enforcement officer;
- (f) deprive a person of the right to a fair trial or impartial adjudication;
- (g) reveal a record which has been confiscated from a person by an officer in accordance with an enactment;
- (h) endanger the security of a building or the security of a vehicle carrying items, or of a system or procedure established for the protection of items, for which protection is reasonably required;
- (i) facilitate the escape from custody of a person who is under lawful detention, or could otherwise be reasonably expected to jeopardize the security of a center for lawful detention; or
- (j) have a substantial adverse impact on the position of the government, an agency or an officer of an agency in legal proceedings in which the government, that agency or that officer is a party or is likely to be a party.

(2) Records not to be Exempted.—Subsection (1) shall be read, so far as possible, so as not to include a record of the following, or of a similar nature, namely:

- (a) a record revealing that the scope of any law enforcement investigation has exceeded the limits proposed by law;
- (b) a record revealing the use of illegal law enforcement techniques or procedures;
- (c) a record containing any general outline of the structure and programs of a law enforcement agency;
- (d) a report on the degree of success achieved in a law enforcement program or programs, including statistical analysis;
- (e) a report prepared in the course of routine law enforcement inspections or investigations by an agency which has the function of enforcing and regulating compliance with a particular law other than the criminal law; and
- (f) a report on a law enforcement investigation where the substance of the report has been disclosed to the person who, or the body which, was the subject of the investigation.

25. Personal Privacy and Public Interest.—An agency may refuse to disclose

- (a) a record the disclosure of which would constitute an invasion of the privacy of a natural person which is unwarranted by the public interest to be served by the disclosure;
- (b) a record of information about a natural person supplied to an agency in confidence where disclosure would give rise to a justifiable fear that information of that type would no longer be supplied to the agency and it is in the public interest that information of that type continue to be supplied to the agency;
- (c) private letters and writings which are donated or delivered to the Public Archives or the National Library, except in accordance with the terms and conditions on which the letters were donated or delivered.
- (d) a record of the correspondence of a Minister or an agency with a person which reveals the identity of that person or which an agency or a Minister would be entitled to refuse to disclose under another provision of this Act.

26. (1) Commercial and Financial Information.—An agency may refuse to disclose a record which reveals a trade secret or other commercial or financial information, except for statistical aggregates, where such disclosure would reasonably be expected to

- (a) have a substantial adverse effect on the legitimate economic interests of Canada, for instance,
 - (i) by revealing information relating to the currency or to the coinage or legal tender;
 - or
 - (ii) by revealing consideration of a contemplated movement in bank interest or tariff rates, in sales or excise tax, the imposition of credit controls, a sale or acquisition of land or property, urban re-zoning, or a like proposal; or
 - (iii) by impeding regulation or supervision of financial institutions, foreign investment, the stock exchange, or imports and exports;
- (b) expose the agency or a commercial or financial enterprise, including a Crown Corporation, unreasonably to disadvantage in competitive activity or in a present or likely process of negotiation, a contractual arrangement or other similar process;
- (c) result in undue gain or loss to a person, group, committee or financial institution or agency; or
- (d) the information having been supplied to an agency in confidence, give rise to a justifiable fear that information of that type would no longer be supplied to the agency and it is in the public interest that information of that type continue to be supplied to an agency.

(2) Industrial Privacy and Public Interest.—An agency shall not under subsection (1) refuse to disclose a report on an industry where there is a clear public interest that supersedes the private interest, for example, the public inter-

est in improved competition or in evaluating aspects of government regulation of trade practices or environmental controls.

27. Statutory Exemption.—An agency may refuse to disclose a record, the disclosure of which is prohibited by any statute, where the prohibition is stated to be applicable notwithstanding the provisions of this Act.

28. (1) Severability.—Where an agency receives a request for a record which contains both information which the agency is entitled under this Act to refuse to disclose and information which the agency is not entitled to refuse to disclose, the agency shall disclose any reasonably severable portion of such a record after deletion of the portion which the agency is entitled to refuse to disclose.

(2) Exemptions and Public Interest.—Notwithstanding the provisions of this Part, an agency may disclose a record which may otherwise be exempted under sections 21, 22, 23 or 24, if in the opinion of the head of the agency the public interest in disclosure and the interest of the person requesting the record outweigh the interests in non-disclosure.

PART IV

PUBLICATION OF INFORMATION

29. Information re Agencies to be Published.—The Governor in Council shall cause to be published annually a specification of all bodies which are agencies for the purpose of this Act and, in respect of each such agency, the following information pertaining to that agency, namely:

(a) the places at which a request for a record should be made;

(b) the places at which the material referred to in sections 30, 31, 32, 34 which has been published by the agency may be purchased, and the places at which material referred to in sections 30, 32 and 34 which has not been published may be inspected and copied;

(c) details of all boards, councils, committees and other bodies constituted by two (2) or more persons, which are a part of, or which have been established for the purpose of advising the agency, and whose meetings are open to the public, or whose minutes of such meetings are available for public inspection; and

(d) whether the agency has a library or reading room which is available for public use, and if so, the address of such library or reading room.

30. Information re Agency Organization and Operation.—Subject to this Act, each agency shall, as soon as practicable, cause to be prepared, and either published and copies offered for sale to the public or made available for inspection and copying by members of the public at an office of the agency and at a government office or public library in each capital of a province or territory, a record containing the following information, namely:

(a) a description of the organization and operating procedures of the agency, including the following particulars, namely:

- (i) the functions of and the programs administered by each office, division or branch of the agency;
- (ii) the general types of decisions made by each such office, division or branch in the exercise of any such function or in the administration of any such program;
- (iii) the officers who have final authority to make any such decisions, and any delegation of that authority;
- (iv) the formal and informal administrative procedures which are available for consultation with a member of the public or in the making of any such delegation; and
- (v) the general course or method by which matters arising in the exercise of any function are initiated, processed, channeled and determined;

(b) a list of the general classes or types of records prepared by or in the possession of the agency;

(c) the position or rank, and official address of each Access Officer of the agency who has been designated under section 4(2) with responsibility to process a request for a record and, in respect of each such officer, the class of records in relation to which he has a responsibility; and

(d) any alteration or modification to information referred to in paragraph (a), (b) or (c) which has been prepared and either published or made available in accordance with this section.

31. (1) Agency Manuals to be published.—Each agency shall cause to be promptly published and offered for sale to the public, any manual which has been prepared by that agency, whether before or after the commencement of this Act, and issued to officers of the agency and which contains the following information, namely:

(a) interpretations of the provisions of any enactment or scheme administered by the agency, where those interpretations are to be applied by, or are to be guidelines for, any officer:

- (i) who is determining any application by a person for a right, privilege or benefit which is conferred by any such enactment or scheme;
- (ii) who is determining whether to suspend, revoke or impose new conditions on a right, privilege or benefit already granted to a person under any such enactment or scheme; or
- (iii) who is determining whether to impose an obligation or liability on a person under any enactment or scheme; or

(b) instructions to, or guidelines for, officers of the agency on the procedures to be followed, the methods to be employed or the objectives to be pursued, in the administration or enforcement by such officers or the provisions of any enactment or scheme administered by the agency, where any member of the public might be directly affected by any such administration or enforcement.

(2) Deletion of Exempted Records.—In publishing a manual referred to in subsection (1), the agency may delete from that manual any record which the

agency would be entitled to refuse to disclose under a provision of this Act other than subsection 22(1) if a request were made for a document containing that record but if a deletion is made the agency shall cause to be entered in the published copy of that manual a statement of the fact that a deletion has been made, the nature of the record which has been deleted and the provision of this Act under which the agency would be entitled to refuse to disclose a document containing that record.

(3) Amendments, etc. to be published.—An agency shall promptly publish and offer for sale particulars of any amendment, revision or other alteration made to a manual under this section.

32. (1) Other Information to be made available.—Without limiting the generality of section 31, each agency shall cause to be made available in accordance with subsection (2) any record which is brought into existence after 12 months from the date on which this Act receives royal assent and which contains an item of information, as follows:

(a) an interpretation, instruction or guideline referred to in paragraph 31(1)(a) or (b) which has been issued to officers of the agency other than in the form of a manual; or

(b) a statement of policy or substantive rule which has been adopted by the agency:

(i) whether or not that statement or rule is contained in an internal memorandum of the agency or in a letter addressed by the agency to a named person; and

(ii) which may affect members of the public in the administration or enforcement by the agency of a provision or an enactment or scheme administered by the agency, including an enactment or scheme under which the agency may impose any obligation or liability upon a person.

(2) Information to be indexed.—Each agency shall cause to be kept and either published and copies offered for sale to the public or made available for inspection and copying by members of the public at an office of the agency and at a government office or public library in each capital of a province or territory, an index of all documents referred to in subsection (1) which are not published, whether separately or in a publication containing other material, and copies offered for sale to the public, and any such index shall:

(a) contain a description of each such document or, if there are a large number of such documents containing identical subject matter, of each such class of document, which is sufficient to enable a person to identify the subject matter of and to frame an identifiable request for that document;

(b) apply to all such documents, except to the extent that a document cannot be indexed without the disclosure of information which an agency would be entitled to refuse to disclose if that information were contained in a document for which a request was made;

(c) be supplemented, at least once in each 6 months, with a list of the docu-

ments which have been brought into existence since the index was prepared or was last supplemented, as the case may be; and

(d) be made available for inspection and copying by members of the public at an office of the agency and at a designated office or public library in each capital city of a province or territory.

(3) Statement or Rule Deemed Adopted.—Without limiting the generality of paragraph (1)(b), a statement or rule shall be deemed to be adopted by an agency:

(a) if it has been adopted by an officer of the agency who is authorized, by the nature of his duty, to adopt any such statement or rule as being a statement or rule of the agency; and

(b) if it has been communicated in writing by an officer of the agency to a member of the public as the advice or opinion of the agency.

33. (1) Agency Policy and Law Enforcement Records to be Indexed.—The responsible Minister shall cause an index to be kept of the documents referred to in paragraphs 22(2)(b) to (l) and 24(2)(d) or (e), which are in the possession of the agency and are brought into existence after 12 months from the date on which this Act receives royal assent.

(2) An index referred to in subsection (1) shall:

(a) contain a description of each document to be listed in the index or, if the agency possesses a large number of inquiries, reports, studies, surveys or other such documents and the subject matter of those documents is of such similarity that a separate listing of each such document would be inefficacious, of each such class of document, which is sufficient to enable a person to identify the subject matter of and to frame an identifiable request for that document;

(b) apply to all documents referred to in paragraphs 22(2)(b) to (l) and 24(2)(d) and (e) except to the extent that the fact of a document's existence is itself a matter which an agency would be entitled to refuse to disclose if that fact were contained in a document for which a request was made;

(c) be supplemented, at least once in each 3 months, with a list of the documents which have come into the possession of the agency since the index was prepared or was last supplemented, as the case may be; and

(d) be published and copies offered for sale or be made available for inspection and copying by members of the public at an office of the agency and at a designated office or public library in each capital city of a Province or Territory.

34. (1) Annual Report by Agency.—Each agency shall as soon as practicable in each year prepare and furnish to the appropriate Minister a report on the operation of this Act in relation to that agency during the year.

(2) **Minister to lay Report before Commons.**—The Minister shall cause the

report of the agency to be laid before the House of Commons within 15 sitting days of that House after the receipt of the report by the Minister.

(3) Report to include.—Each report by an agency shall include details of the following, namely:

- (a) the number of request for documents made under this Act received by the agency;
- (b) the number of decisions by the agency under subsections 7(4) or 7(6) to refuse to disclose a document, the provisions of this Act under which the agency refused to disclose those documents, and the number of occasions on which each such provision was invoked;
- (c) the number of applications under subsection 10(2) for review of a decision by the Information Commissioner to refuse to disclose a document, the number of applications under subsection 10(2) for review of a determination by the agency under subsection 8(1) of a fee payable, and in respect of each application for a review of a decision by the agency to refuse to disclose a document, the provision of this Act under which the agency refused to disclose that document;
- (d) the number of appeals to the Court under subsection 16(1) for review of a refusal by the agency to disclose a document, the number of appeals to the Court under subsection 16(1) for review of a determination by the agency under subsection 8(1) of a fee payable, and in respect of each application:
 - (i) the decision of the Court;
 - (ii) the amount of costs, if any, awarded by the Court against the Crown;
 - (iii) the details of any order made by the Court under paragraph 9(1)(b) or section 19; and
 - (iv) if the appeal was from a refusal by the agency to disclose a document—the provision of this Act under which the agency refused, or is deemed to have refused, to disclose that document;
- (e) the amount of fees collected by the agency under subsection 8(1);
- (f) any reading room or other facilities provided by the agency for the use of a person wishing to inspect or copy a document possessed by the agency, and the publications, documents or other information regularly on display in any such room or other facility; and
- (g) such other information as indicates an effort by the agency to administer and implement the spirit or intention of this Act.

PART V

OFFENCES

35. Indictable Offence.—Any person who violates any provision of this Act or any order made by the Court pursuant to this Act is guilty of an indictable offence and is liable on conviction to imprisonment for a term not exceeding five years.

36. No action lies against an officer who proceeds in good faith.—No action, suit or proceeding, civil or criminal, shall lie against an officer who is responsible for processing a request for a document or for disclosing a document which has been requested, if at the time of disclosure that officer believed in good faith that he was not entitled under this Act to refuse to disclose that document.

37. Act takes precedence over other acts regarding disclosure of information.—Subject to section 27, every enactment which provides for, prohibits or regulates the disclosure of records in the possession of any agency, or which prescribes the rules to be applied where a person requests access to such a document, and without restricting the generality of the foregoing, every enactment referred to in the First Schedule, shall be interpreted subject to this Act and where there is a conflict between any such enactment and this Act, this Act shall govern.

38. Regulations.—The Governor in Council may make regulations not inconsistent with this Act prescribing all matters which are required or permitted to be prescribed, or which are necessary or convenient to be prescribed for carrying out or giving effect to this Act, and in particular for the following, namely:

- (a) prescribing the fees payable or the method for determining the fees payable, for inspection or copying of documents, but so as to ensure that fees will be uniform among agencies, but not to exceed the limits set out above in section 8; and
- (b) prescribing the procedure to be followed where a person wishes to inspect a document which is microcopy, cinematograph film, videotape, sound recording tape, or other record of information stored by electronic means.

FIRST SCHEDULE

ENACTMENTS CONTAINING PROVISIONS FOR SECREC Y

1. *Anti-Dumping Act*, R.S.C. 1970, c. A-15, s. 29(3) as amended by S.C. 1970, c. 3, s. 7
2. *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75, c. 75, ss. 14, 33(2), 34(4), 40.
3. *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, ss. 9(e), 18 and Schedule.
4. *Bank Act*, R.S.C. 1970, c. B-1, ss. 68(2), 92(4)(a), 117.
5. *Bank of Canada Act*, R.S.C. 1970, c. B-2, s. 16, and Schedule A.
6. *Bridges Act*, R.S.C. 1970, c. B-10, ss. 17(1)(2), 18, 19.
7. *Business Profits War Tax Act*, S.C. 1916, c. 11, s. 14
8. *Canada Business Corporations Act*, S.C. 1974-75-76, c. 33, ss. 122(1), (8), 123.
9. *Canada Corporations Act*, R.S.C. 1970, c. C-32, ss. 100, 114 as amended by R.S.C. 1970, 1st Supp., c. 10, ss. 7, 12.
10. *Canada Deposit Insurance Corporation Act*, R.S.C. 1970, c. C-3, s. 39(2)

11. *Canada Elections Act*, R.S.C. 1970, 1st Supp., c. 14, ss. 36(3), 44(1)(c)(e)(f); Schedule I, Form 40; Schedule II, Part I, s. 16; Schedule II, Part VII, s. 93; Schedule II, Form I.
12. *Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1, ss. 72, 84(1)(k)(p), 89, 93, 136, 139(1), 142, 150(1)(2), 159(1)(4), 170, as amended by S.C. 1972, c. 18, s. 170.
13. *Canada Pension Plan*, R.S.C. 1970, c. C-5, ss. 89, 107 as amended by S.C. 1974-75, c. 4, s. 49, 108(1)(a)(b), (2), 109(1)(a).
14. *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1970, c. S-9, s. 412(3).
15. *Canada Temperance Act*, R.S.C. 1970, c. T-5, ss. 32, 71-73.
16. *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 53, 54.
17. *Canadian National Railway Capital Revision Act*, R.S.C. 1952, c. 311, s. 19.
18. *Central Mortgage and Housing Corporation Act*, R.S.C. 1970, c. C-16, s. 14(2) and Schedule.
19. *Combines Investigation Act*, R.S.C. 1970, c. C-23, ss. 11(1), 19(5)(6), 22(1)(3)(4)(5), 27, 45, (ss. 27, 76, ss. 9, 21, 22).
20. *Cooperative Credit Associations Act*, S.C. 1975, c. 37, s. 89(3).
21. *Corporations and Labour Unions Returns Act*, R.S.C. 1970, c. C-31, ss. 15, 18.
22. *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 46(1)(e).
23. *Criminal Records Act*, R.S.C. 1970, 1st Supp., c. 12, s. 6(2).
24. *Cultural Property Export and Import Act*, S.C. 1974-75-76, c. 50, s. 22(2), (3).
25. *Currency and Exchange Act*, R.S.C. 1970, c. C-39, s. 19(1).
26. *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 172(3).
27. *Defence Production Act*, R.S.C. 1970, c. 0-2, s. 23.
28. *Defence Supplies Act*, R.S.C. 1952, c-64, s. 3(1)(g) (2) (3), 9.
29. *Department of the Geological Survey Act*, S.C. 1890, c. 11, s. 10(c).
30. *Department of Industry, Trade and Commerce Act*, R.S.C. 1970, c. I-11, s. 6, as amended by S.C. 1974-75, c. 59, s. 1.
31. *Department of National Health and Welfare Act*, R.S.C. 1970, c. N-9, s. 5(g).
32. *Disabled Persons Act*, R.S.C. 1970, c. D-6, ss. 6, 11(1)(e).
33. *Dominion Succession Duty Act*, R.S.C. 1952, c. 89, s. 55(1).
34. *Election Expenses Act*, S.C. 1973-74, c. 51, s. 20 (amending *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148, s. 230).
35. *Explosives Act*, R.S.C. 1970, c. E-15, s. 23, as amended by S.C. 1974-75, c. 60, s. 9.
36. *Export and Import Permits Act*, R.S.C. 1970, c. E-17, s. 25.
37. *Expropriation Act*, R.S.C. 1970, 1st Supp., c. 16, s. 4(3).
38. *Family Allowances Act*, S.C. 1973, c. 44, ss. 17, 18.
39. *Federal Business Development Bank Act*, S.C. 1974-75, c. 14, s. 37(2), and Schedule.
40. *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, 2nd Supp., c. 10, ss. 41(1)(2).
41. *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, s. 57(3).
42. *Foreign Investment Review Act*, S.C. 1973, c. 46, s. 14.
43. *Grain Futures Act*, R.S.C. 1970, c. G-17, s. 4(3).
44. *Hazardous Products Act*, R.S.C. 1970, c. H-3, ss. 9(6), 10(1)(3).

45. *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 241
46. *Industrial Development Bank Act*, R.S.C. 1970, c. I-9, s. 9(1) and Schedule.
47. *Industrial Research and Development Incentives Act*, R.S.C. 1970, c. I-10, ss. 13, 15(2)
48. *Judges Act*, R.S.C. 1970, c. J-1, s. 32(5)(6) as amended by S.C. 1970-77, c. 55, s. 11.
49. *National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6, s. 23
50. *National Film Act*, R.S.C. 1970, c. N-7, s. 13(5) and Schedule
51. *Natural Products Marketing Act*, S.C. 1934, c. 57, s. 21
52. *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2, s. 28(1), 33(2).
53. *Official Secrets Act*, R.S.C. 1970, c. O-3, ss. 3(1), 4.
54. *Old Age Security Act*, R.S.C. 1970, c. O-6, s. 19.
55. *Patent Act*, R.S.C. 1970, c. P-4, ss. 20(3)-(7), (11), (12), (15), (16), 74(1).
56. *Petroleum Administration Act*, S.C. 1974-75-76, c. 47, s. 92
57. *Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14, s. 56.
58. *Protection of Privacy Act*, S.C. 1973-74, c. 50, s. 2 (amending *Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 178, Part IV.1), s. 4 (amending *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 7, Part I.1)
59. *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 23, Schedule III.
60. *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35, s. 107
61. *Quebec Savings Banks Act*, R.S.C. 1970, c. B-4, s. 59.
62. *Railway Act*, R.S.C. 1970, c. R-2, ss. 331 (as amended by S.C. 1974-75, c. 41, s. 2) 334, 335(3)(4)(5).
63. *Reinstatement in Civil Employment Act*, R.S.C. 1952, c. 236, s. 17.
64. *Statistics Act*, S.C. 1970-71-72, c. 15, ss. 6, 16, 17, 28(b)(c), 33.
65. *Surplus Crown Assets Act*, R.S.C. 1970, c. S-20, s. 7(11) and Schedule.
66. *Tariff Board Act*, R.S.C. 1970, c. T-1, ss. 5(10), 6.
67. *Telegraphs Act*, R.S.C. 1970, c. T-3, ss. 2, 3, 5, 6, and Schedule.
68. *Textile and Clothing Board Act*, S.C. 1970-71-72, c. 39, s. 23.
69. *Translation Bureau Act*, R.S.C. 1970, c. T-13, s. 7.
70. *Unemployment Insurance Act*, S.C. 1970-71, c. 48, ss. 114, 143.
71. *Visiting Forces Act*, R.S.C. 1970, c. V-6, s. 20 (Part IV)
72. *Vocational Rehabilitation of Disabled Persons Act*, R.S.C. 1970, c. V-7, s. 6
73. *Yukon Act, North West Territories Act, and Canada Elections Act*, S.C. 1974, c. 5, s. 9, amending the *Northwest Territories Act*, R.S.C. 1970, c. N-22, s. 6.

SECOND SCHEDULE

AGENCIES

*Departments and Ministries of
State*
Department of Agriculture
Department of Communications

Department of Consumer and
Corporate Affairs
Department of Energy, Mines and
Resources

Department of the Environment
Department of External Affairs
Department of Finance
Department of Indian Affairs and
Northern Development
Department of Industry, Trade and
Commerce
Department of Insurance
Department of Justice
Department of Labour
Department of Manpower and
Immigration
Department of National Defence
Department of National Health and
Welfare
Department of National Revenue
Post Office Department
Department of Public Works
Department of Regional Economic
Expansion
Ministry of State for Science and
Technology
Department of the Secretary of
State
Department of the Solicitor
General
Department of Supply and Services
Department of Transport
Treasury Board Secretariat
Ministry of State for Urban Affairs
Department of Veterans Affairs

Other Government Institutions

Agricultural Stabilization Board
Atlantic Pilotage Authority
Atomic Energy Control Board
Auditor General
Belleville Harbour Commissioners
Bureau of Pension Advocates
Canadian Dairy Commission
Canadian Film Development
Corporation
Canadian Grain Commission
Canadian International
Development Agency
Canadian Livestock Feed Board
Canadian Patents and Development
Ltd.
Canadian Penitentiary Service

Canadian Pension Commission
Canadian Radio-television and
Telecommunications
Commission
Canadian Saltfish Corporation
Canadian Transport Commission
The Canadian Wheat Board
Central Mortgage and Housing
Corporation
Crown Assets Disposal
Corporation
Defence Construction (1951) Ltd.
Export Development Corporation
Farm Credit Corporation
Federal Business Development
Bank
Fraser River Harbour Commission
Great Lakes Pilotage Authority
Laurentian Pilotage Authority
Law Reform Commission of
Canada
Medical Research Council
National Arts Centre Corporation
National Battlefields Commission
National Capital Commission
National Energy Board
National Harbours Board
National Library
National Museums of Canada
National Parole Board
National Research Council of
Canada
Office of the Custodian of Enemy
Property
Pacific Pilotage Authority
Pension Review Board
Prairie Farm Assistance
Administration
Prairie Farm Rehabilitation
Administration
Privy Council Office
Public Archives
Public Service Commission
Restrictive Trade Practices
Commission
Royal Canadian Mint
Royal Canadian Mounted Police
St. Lawrence Seaway Authority
Science Council of Canada

Standards Council of Canada
Statistics Canada
Superintendent of Bankruptcy
Tariff Board
The Hamilton Harbour
Commissioners
The North Fraser Harbour
Commissioners

The Seaway International Bridge
Corporation Ltd.
The Toronto Harbour
Commissioners
Unemployment Insurance
Commission
Uranium Canada Ltd.
War Veterans Allowance Board

APPENDICE «JLA-8»

MÉMOIRE SUR

LE BILL C-43

**LOI ÉDICTIONNANT LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION
ET LA LOI SUR LA PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**

Présenté au Comité permanent de la
justice et des questions juridiques
par
l'Association du barreau canadien

Mars 1981

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
COMITÉ SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ D'ACCÈS À L'INFORMATION

Président

Peter S. Grant, Toronto

Membres

Sheldon M. Chumir, Calgary
Francine Côté, Montréal
Roderick M. MacKenzie, Vancouver
Prof. Murray Rankin, Victoria
Ernest G. Reid, Saint-Jean
Peter Rock, Ottawa

Adjoint de recherche

Carolyn Dahl Rees

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

PARTIE I: FORMALITÉS ET DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

1. Orientation générale
2. A qui doit-on accorder le droit d'accès?
3. Renseignements détenus par le gouvernement et relevant de lui
4. Publication des programmes publics et des règlements internes
des institutions
5. Délais
6. Existence d'un document
7. Frais de communication
8. Type d'accès
9. Traitement des sociétés de la couronne

PARTIE II: EXEMPTIONS À LA DIVULGATION

10. Renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements
11. Affaires fédéro-provinciales
12. Affaires internationales et défense
13. Respect de la loi et enquêtes
14. Intérêts économiques du Canada
15. Renseignements personnels
16. Renseignements de tiers
17. Documents du conseil des ministres
18. Avis sur une politique
19. Interdictions fondées sur d'autres lois
20. La Loi sur la Cour fédérale
21. Isolations
22. Dispositions transitoires

PARTIE III: LE PROCESSUS DE RÉVISION

23. Le rôle du commissaire à l'information
24. Révision par la Cour fédérale
25. Les procédures impliquant l'intervention de tiers

ANNEXE A Amendements proposés à la version française du bill C-43

ANNEXE B Association du Barreau canadien

La liberté d'information au Canada: un projet de loi type

Introduction

Les Canadiens vivent des moments importants. Couronnant plusieurs années d'efforts qu'ont déployés des individus, des associations et des parlementaires intéressés, le Canada s'apprête enfin à adopter un projet de loi qui donne aux Canadiens le droit d'obtenir des informations du gouvernement fédéral. Fondé en partie sur le bill C-15, déposé en 1979 par M. Walter Baker, président du Conseil privé sous le gouvernement conservateur, le bill C-43, déposé par M. Francis Fox, secrétaire d'État du gouvernement libéral vers le milieu de 1980, aboutirait à l'adoption d'une Loi sur l'accès à l'information et clarifierait, tout en les élargissant, les droits relatifs aux renseignements personnels détenus par le gouvernement grâce à l'adoption simultanée d'une Loi sur la protection des renseignements personnels.

L'Association du barreau canadien s'est beaucoup intéressée au projet de loi sur la liberté d'information car, pour les membres de notre Association, il s'agit d'une question fondamentale. Le secret qui, dans notre pays, entoure les activités gouvernementales à tous les niveaux bat en brèche les droits fondamentaux des individus dans une société démocratique. Voilà pourquoi cette question est d'une importance cruciale pour les Canadiens.

En 1976, l'Association du barreau canadien faisait de la liberté d'accès à l'information le thème central de son Congrès annuel à Winnipeg. Mettant un terme à de longs débats qui s'étaient déroulés devant plus d'un millier d'avocats venus de tous les coins du Canada et auxquels ont participé le juge Thomas, l'hon. Mitchell Sharp, MM. Ralph Nader, John Turner et Gerald Baldwin, le barreau a adopté à une majorité écrasante la résolution suivante:

«Qu'une loi sur l'accès à l'information soit adoptée par le Parlement du Canada et par chacune des assemblées législatives provinciales, et qu'elle donne aux individus le droit d'avoir accès à l'information détenue par tous les gouvernements ou leurs organismes, sous réserve d'un nombre limité d'exceptions clairement définies, et qu'il soit prévu que tout refus de fournir cette information ou tout retard ou frais déraisonnables puissent faire l'objet d'un recours sur le fonds, et donner lieu à une ordonnance d'application de la loi par les tribunaux, le fardeau de la preuve revenant au gouvernement».

Depuis, l'Association du barreau a été très active dans le domaine de la liberté d'information. En 1977, nous avons publié une monographie importante du Pr Murray Rankin de l'Université de Victoria, intitulée «*Freedom of Information in Canada: Will The Doors Stay Shut?*». Cette étude a dû être réimprimée quatre fois pour répondre à la demande. Parallèlement, l'Association a créé un Comité spécial sur la liberté d'information en vue d'approfondir ses recherches et pour développer et présenter ses vues sur cette question. En mars 1979, lors d'une conférence à Victoria, l'Association a dévoilé un projet de loi type sur la liberté d'accès à l'information qui avait été préparé par ce comité spécial pour servir de modèle de loi aux divers gouvernements. Ce projet de loi type a beaucoup contribué à préciser le débat et un grand nombre de ses dispositions ont été reprises. Nous en avons annexé une copie au présent mémoire.

Depuis sa publication, deux gouvernements fédéraux successifs ont déposé des projets de loi sur l'accès à l'information. Les bills C-15 et C-43 ont fait l'objet d'une première lecture respectivement le 24 octobre 1979 et le 18 juillet 1980. Le second est présentement à l'étude devant le Comité de la justice et des questions juridiques.

Pour aider les groupes et individus intéressés à comprendre le bill C-43, l'Association du barreau canadien a coprésidé un important colloque international sur la liberté d'information et la protection de la vie privée qui a attiré à Toronto plus de 250 délégués les 26 et 27 septembre dernier. Les réunions-débats ont donné lieu à de nombreuses discussions sur les conséquences de ce bill, notamment en ce qui concerne la sécurité nationale et l'application de la loi, les responsabilités ministérielles et le recours judiciaire, ainsi que les conditions de non-communication d'un document réclamé par un tiers. Un des moments marquants de cette réunion a été la mise en scène d'un procès fictif qui appliquait les dispositions du bill C-43 à une situation concrète: l'accès aux documents touchant la sécurité nucléaire. L'affaire a été débattue par trois éminents avocats ontariens, à savoir MM. T. G. Heintzman, C.R., Gordon Henderson, C.R. et Claude Thompson, C.R. Le «tribunal» était formé du juge

Samuel Freedman, juge en chef du Manitoba, qui tenait le rôle de juge de la Cour fédérale, Division de première instance, pour les besoins de cette mise en scène.

Notre comité a tiré grand profit des discussions suscitées à ce colloque et de la transcription du procès fictif: de nombreux points controversables du bill C-43 ont ainsi été éclaircis.

Les documents qui suivent ont été rédigés dans une perspective constructive et visent à rendre le nouveau projet de loi aussi complet, utile et pratique que possible. Nous espérons que nos réflexions serviront au Comité permanent de la justice et des questions juridiques dans l'importante étude qu'il en fait.

Partie I

FORMALITÉS

ET DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

Dans les paragraphes de cette première partie, nous examinons les dispositions du bill C-43 relatives à la portée générale du droit d'accès aux documents du gouvernement, à l'obligation pour celui-ci de publier des informations sur ses institutions et aux formalités de traitement des demandes de renseignements.

1. Orientation générale

L'article 2 du projet de loi en explicite l'objet. Nous félicitons le gouvernement d'avoir inclus une telle déclaration, puisqu'il est toujours extrêmement utile de connaître le but et l'orientation générale d'une loi, cela en facilite l'interprétation par les organismes gouvernementaux et les tribunaux. Dans notre projet de loi type, nous avions proposé la déclaration générale suivante:

«Dans le traitement d'une demande de renseignements, un organisme veillera à rendre le plus grand nombre possible de renseignements accessibles au public, rapidement et à bon prix».

Bien que l'article 2 énonce clairement le principe général de l'accès à l'information, il ne comporte aucune indication relative à la rapidité de la communication et à son coût. Nous suggérons donc au Comité d'ajouter ce qui suit à l'article 2:

«2. La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication *rapide et à peu de frais*, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif».

2. A qui doit-on accorder le droit d'accès?

En vertu du paragraphe 4(1) du projet de loi C-43 les ayants droit à cet accès sont:

- a) les citoyens canadiens;
- b) les résidents permanents au sens de la Loi sur l'immigration de 1976;
- c) les sociétés constituées en vertu des lois du Canada et des provinces.»

Nous comprenons parfaitement que le gouvernement désire limiter l'accès aux citoyens ou sociétés canadiens, probablement parce qu'en qualité de contribuables ils y ont davantage droit. D'un autre côté cependant, comme plusieurs autres groupes l'ont signalé, les effets de cette restriction sont pratiquement nuls puisque les non-citoyens peuvent facilement avoir accès aux documents par l'entremise d'un Canadien ou d'une société canadienne.

Nous avons examiné les divers arguments militant en faveur ou contre une restriction de ce genre. Bien que cette question ne soit pas d'une grande importance, nous estimons que la loi devrait accorder le droit d'accès à n'importe qui, qu'il ou qu'elle soit citoyen(ne) canadien(ne) ou non. Quatre raisons motivent notre position:

- (1) Comme nous l'avons signalé ci-dessus, les étrangers peuvent facilement tourner cette disposition de la loi en demandant à un citoyen canadien de présenter leur demande; il semble assez vain d'inclure une restriction dont le seul effet serait d'encourager le recours à une fiction légale.
- (2) Si cette restriction a pour but de limiter l'accès aux personnes qui sont des contribuables du gouvernement canadien, la liste devrait en être considérablement allongée, puisqu'un grand nombre de résidents temporaires et de non-canadiens paient des impôts au Canada, dans certaines circonstances.

- (3) La loi américaine sur la liberté d'accès à l'information donne à n'importe qui, citoyen américain ou non, le droit d'accès à l'information. Et les Canadiens ont en fait souvent eu recours à cette loi américaine, au cours des dernières années, pour obtenir des documents qu'ils pourraient utiliser dans l'élaboration de leurs politiques d'intérêt public. On pourrait par conséquent soutenir que les Américains devraient bénéficier d'un droit d'accès réciproque.
- (4) Enfin, une des classes d'intéressés qui n'auraient pas le droit d'accès aux termes du bill seraient les journalistes étrangers en poste au Canada. Or il y a à notre avis de bonnes raisons d'intérêt public pour que ces journalistes aient un accès équitable aux documents de politique gouvernementale: ils seront ainsi en mesure de tenir leurs lecteurs au courant de la situation canadienne.

3. Renseignements détenus par le gouvernement et relevant de lui

Une importante question préliminaire se pose à propos de ce projet de loi sur l'accès à l'information: de quelle nature sont les documents visés? En vertu de l'article 4, le droit d'accès est limité aux «documents relevant d'une institution fédérale . . .» Aucune définition du mot «relevant» n'est donnée.

Au cours du procès fictif organisé par notre Association devant le juge Samuel Freedman, à Toronto, en septembre 1980, un des avocats a soulevé un argument percutant, à savoir qu'en raison du libellé de cet article, la loi ne s'appliquait pas aux documents qui, tout en étant détenus par le gouvernement, ne «relèvent» pas entièrement de lui puisqu'ils sont tombés entre ses mains dans le cadre d'une relation de nature confidentielle ou fondée sur la confiance. Prenons l'exemple d'une société qui cherche à obtenir un avantage discrétionnaire du gouvernement et qui, à cette fin, présente à un organisme des documents marqués «confidentiels» en déclarant qu'elle ne les transmet qu'à la condition qu'ils soient tenus secrets. Cette société pourrait ensuite soutenir que ces renseignements ne «relevaient» pas entièrement du gouvernement, et en application de l'article 4 de la Loi sur l'accès à l'information, ils doivent être traités comme faisant partie d'une relation de confiance.

Il est peut-être inutile d'ajouter que les rédacteurs ne pouvaient absolument pas prévoir qu'on interpréterait cet article de cette façon. Nous présumons qu'en utilisant le mot «relève» l'intention du gouvernement était d'adopter un point de vue large plutôt que restrictif en ce qui concerne les documents visés par la loi. Puisqu'il s'est servi du mot «relève», la loi s'appliquera donc aux documents qui, sans être détenus physiquement par le gouvernement, sont assujettis à sa direction et à son contrôle, par exemple ceux qui lui appartiennent mais qui ont, pour une raison quelconque été classés ailleurs que dans les bureaux de l'administration.

D'un autre côté, nous nous inquiétons de ce qu'un tribunal puisse donner une interprétation restrictive du mot «relève», et en exclut tous les documents qui sont détenus par le gouvernement, mais qui sont tombés entre ses mains dans le cadre d'une relation fondée sur la confiance. Une telle interprétation rendrait bien entendu nulles les dispositions relatives aux documents transmis confidentiellement et qui sont énoncées à l'article 13 (renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des provinces) et à l'article 20 (renseignements obtenus d'un tiers à titre confidentiel). Nous proposons par conséquent que la définition suivante soit ajoutée à l'article 3 du projet de loi en vue d'éclaircir cette question:

Les documents «relevant» du gouvernement comprennent ceux que celui-ci détient

Il serait alors absolument clair que la loi vise tous les documents qu'il reçoit aussi bien que ceux qu'il produit.

4. Publication des programmes publics et des règlements internes des institutions

L'article 5 du projet de loi sur l'accès à l'information impose réellement au gouvernement l'obligation de publier des renseignements qui décrivent les institutions fédérales, les catégories de documents pouvant faire l'objet d'une demande, une désignation des manuels qu'utilisent les fonctionnaires dans l'application des programmes ou l'exercice de leurs activités ainsi que le titre et l'adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication dans chaque institution.

C'est un article extrêmement important de cette nouvelle loi; sous sa forme actuelle, il sera d'une aide précieuse pour tous ceux qui feront éventuellement une demande de renseignements conformément à la loi. Nous

félicitons aussi le gouvernement d'obliger maintenant (le bill C-15 ne comportait pas cette exigence) à publier une description de tous les «manuels qu'utilisent ses services dans l'application de ses programmes ou l'exercice de ses activités».

Ces dispositions du bill seraient cependant considérablement renforcées si elles incluaient l'obligation positive de publier ces manuels plutôt que d'en donner seulement la liste. Comme nous l'avons déjà signalé dans un mémoire antérieur, le problème du «caractère secret de la loi» est et demeure une des principales préoccupations de l'Association du barreau canadien. A notre avis, il faut absolument qu'il y ait un texte de loi en vertu duquel le gouvernement serait tenu de publier des interprétations ministérielles des lois dont l'application est confiée aux ministères, les règles appliquées par les institutions dans l'administration de programmes qui peuvent toucher le public, les manuels du personnel et règlements fournis aux responsables dans l'exécution de leurs fonctions officielles et légales et les raisons données par un fonctionnaire qui exerce un pouvoir discrétionnaire, lorsque ces raisons pourraient constituer un précédent pour d'autres cas semblables.

Aux articles 31 et 32 de notre projet de loi type, nous avons proposé que les institutions gouvernementales soient tenues par la loi de publier les manuels et lignes directrices internes touchant aux programmes qui sont créés tant par décision de l'Exécutif que par l'adoption d'une loi, que ces programmes visent l'administration de droits et d'avantages ou aient pour objet de faire respecter certaines institutions ou responsabilités.

Des mesures semblables ont déjà été prises en Ontario. Le 9 octobre 1980, l'hon. Allan W. Pope, ministre ontarien sans portefeuille, a déclaré devant l'Assemblée législative que le gouvernement donnerait accès aux règlements internes des ministères dans des salles de lecture publiques désignées dans chaque ministère, et que ce serait une mesure provisoire en attendant l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'information. M. Pope a précisé que les organismes gouvernementaux doivent permettre l'accès aux prises de position officielles, aux lignes directrices, aux directives et aux bulletins d'interprétation utiliser par les fonctionnaires qui ont à communiquer avec la population sur des questions d'ordre interne, que ces documents leur aient été explicitement demandés ou non.

Nous recommandons donc que l'article 5 du projet de Loi sur l'accès à l'information soit amendé de façon à inclure l'obligation de publier les lois internes et les manuels administratifs des institutions fédérales.

5. Délais

En cas de demande de communication de document, l'institution fédérale doit, dans les trente jours qui suivent la réception de la demande, aviser par écrit le demandeur de ce qu'il sera donné ou non communication du document et, le cas échéant, de la communiquer, (Article 7). Le Paragraphe 10(3) prévoit que lorsqu'il y a défaut de communication dans les délais prévus de la part de l'institution, on considère qu'il y a refus de communication. Étant donné que dans ce cas, le demandeur peut avoir le droit de se plaindre au Commissaire à l'information, il est donc important que la date de réception des documents par l'institution soit communiquée au demandeur afin que ce dernier sache à partir de quand le délai de 30 jours commence à courir. En conséquence, nous recommandons que l'article 7 du projet de Loi sur l'accès à l'information soit amendé de façon à prévoir soit que l'institution avisera le demandeur dès réception de sa demande soit qu'une clause de présomption sera ajoutée à l'article afin qu'on considère que la demande aura été reçue par l'institution, disons trois jours après que le demandeur l'aura expédiée.

Un second sujet de préoccupation consiste à savoir si l'institution fédérale a compétence pour obtenir l'autorisation de proroger le délai «d'une période que justifient les circonstances» aux termes de l'article 9. Bien qu'un demandeur ait le droit de se plaindre au Commissaire à l'information relativement à une prorogation, celui-ci ne peut prendre aucune mesure corrective.

Par contre, nous notons qu'en vertu de l'article 15 du projet de Loi sur la protection des renseignements personnels, le délai de trente jours peut être prorogé sur demande de l'institution fédérale jusqu'à concurrence d'un nouveau délai de 30 jours. Nous demandons instamment que cette disposition soit insérée dans l'article 9 du projet de loi. Le nouvel article devrait donc être libellé comme suit:

9. Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai mentionné à l'article 7 ou au paragraphe 8(1) *d'une période maximale de 30 jours* dans les cas où:

- a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;
- b) les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai;
- c) avis de la demande a été donné en vertu du paragraphe 29(1).

Dans l'un ou l'autre des cas prévus aux alinéas a), b) et c), le responsable de l'institution fédérale envoie à la personne qui a fait la demande dans les trente jours suivant sa réception, un avis de prorogation de délai, en lui faisant part de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information; dans les cas prévus aux alinéas a) et b), il lui fait aussi part du nouveau délai.

Nous croyons qu'une nouvelle prorogation de 30 jours serait entièrement suffisante pour permettre à l'institution de faire face à ses responsabilités dans le cadre de la loi, étant donné surtout que le demandeur doit, aux termes de l'article 6, présenter une demande «rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problème sérieux». Si dans les cas exceptionnels, une nouvelle prorogation était absolument nécessaire, il serait possible d'autoriser cette prorogation sur demande adressée à la Division de première instance de la Cour fédérale. Toutefois, nous demandons instamment que l'institution fédérale n'ait pas le droit absolu d'obtenir une prorogation illimitée pour elle-même.

6. *Existence d'un document*

En vertu du paragraphe 10(2), une institution fédérale n'est pas nécessairement tenue d'indiquer dans l'avis qu'elle est obligée d'envoyer au demandeur si le document existe ou non. Cette disposition entrave sérieusement la mise en application de la loi, et a en outre pour résultat de rendre nul jusqu'à un certain degré le droit d'adresser des plaintes au Commissaire à l'information ou à une cour d'appel lorsqu'une institution refuse de divulguer un document. La raison en est que le plaignant ne peut pas procéder au contre-interrogatoire d'un fonctionnaire sur le prétendu dommage causé par la divulgation lorsque celui-ci a refusé en premier lieu d'indiquer que le document existe.

Comme il a été noté dans le document d'étude rendu public avec le bill C-15, nous admettons que dans certaines circonstances exceptionnelles, en particulier en ce qui concerne l'exécution de la loi, il peut être dangereux pour une institution ne fut-ce que d'admettre qu'elle possède un document donné. Toutefois, de tels cas doivent être soigneusement limités à des situations où les renseignements sur l'existence des documents présentant un caractère tel que leur divulgation ferait elle-même l'objet de l'une des exemptions.

On en a un exemple lorsque quelqu'un qui fait partie du crime organisé demande la communication d'un dossier sur l'application de la loi en ce qui le concerne. La police peut être d'avis qu'elle n'est pas tenue de dire si elle a établi un dossier de ce genre, à plus forte raison d'en divulguer le contenu. A notre avis, cela ne devrait être permis que lorsque la police peut satisfaire au critère indiqué à l'alinéa 16(1)c). En d'autres termes, la police doit être tenue de faire valoir, au besoin devant un tribunal, que la divulgation de l'existence d'un tel dossier «nuirait aux activités destinées à faire respecter les lois» ou «au déroulement d'enquêtes licites». A notre avis, aucune institution fédérale ne doit pouvoir répondre à toute demande de communication de document, pour aussi ordinaire ou prosaïque qu'elle soit, par une lettre déclarant que le dossier serait dispensé de divulgation s'il existait mais qu'il peut ne pas exister.

En conséquence, nous proposons que le paragraphe 10(2) soit amendé comme suit:

«10(2). Dans les cas où le renseignement demandé porte sur l'existence d'un document et si ce renseignement est d'une nature telle que sa divulgation pourrait elle-même être refusée aux termes de la présente loi, le responsable d'une institution fédérale peut refuser aux termes du paragraphe (1) d'indiquer si ce dossier existe».

Dans l'exemple ci-dessus, la police pourrait donc écrire une lettre plus ou moins conforme à ce qui suit:

M _____

Objet: Demande de communication de document

Nous accusons réception de votre demande de communication du document suivant:

(description)

Veillez noter que nous avons décidé de ne pas vous communiquer le document, s'il existe, en nous fondant sur la réserve exprimée à l'alinéa 16(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information.

A notre avis, divulguer l'existence du document ci-dessus nuirait aux activités destinées à faire respecter les lois et au déroulement d'enquêtes licites, conformément à l'alinéa 16(1)c) de la loi. En conséquence, conformément au paragraphe 10(2) de cette même loi, nous refusons d'indiquer si le document demandé existe ou non.

Veillez agréer, M _____, nos salutations distinguées.

7. *Frais de communication*

Dans le cadre du projet de loi, la question des frais de communication est importante. Il faut veiller à ce que riches et pauvres aient également accès aux documents. Dans notre projet de loi type, nous avons proposé la disposition suivante:

«8(1). Sous réserve de l'application du règlement découlant de l'article 38, une institution qui a décidé de communiquer un document peut imposer les droits suivants:

- a) un versement initial raisonnable qui sera acquitté au moment du dépôt de la demande de communication et qui ne devra pas dépasser \$10
- b) un montant supplémentaire raisonnable destiné à couvrir les frais de recherche et qui ne pourra excéder \$15
- c) un montant raisonnable pour couvrir les frais de préparation de copies qui ne pourra excéder les frais directs de reproduction des documents, sous réserve que le droit de dépôt soit déduit des frais de reproduction.

(2) Les documents peuvent être communiqués sans frais, ou avec un minimum de frais, lorsque l'institution détermine que la dispense ou la réduction du droit est dans l'intérêt public parce qu'on peut considérer que la divulgation de renseignements profite principalement au grand public...»

Dans l'alinéa 11(1)a) du projet de Loi sur l'accès à l'information, un demandeur peut payer un droit ne dépassant pas \$25, qui est destiné à couvrir des frais de recherche, d'examen ou de préparation du document. En outre, avant la préparation de copies, il est tenu d'acquitter un droit qui représente les frais de reproduction calculés de la façon prescrite par le règlement. En plus de ces droits, le paragraphe 11(2) autorise l'institution à faire payer un montant déterminé s'il faut plus de cinq heures pour rechercher, examiner ou préparer le document, ou pour en prélever la partie communicable, ainsi que les frais d'envoi du document.

Nous trouvons que la portée de ces dispositions est très contestable. Comme l'a indiqué l'hon. Francis Fox à l'Association du barreau canadien au cours de sa réunion annuelle tenue à Montréal le 27 août 1980, la plupart des institutions fédérales sont déjà en train de préparer leurs cadres aux obligations qui leur incomberont en application de la Loi sur l'accès à l'information. Nous espérons que d'ici que la Loi sur la liberté d'information soit promulguée, ces institutions auront pris des dispositions pour que la recherche des documents n'entraîne pas une perte de temps. Dans le cas où l'une d'elles ne se serait pas suffisamment préparée à extraire les renseignements de ses dossiers, les usagers du système ne devraient pas être pénalisés par le coût excessif de recherches prolongées, d'autant plus que la loi fait déjà l'obligation au demandeur de rédiger la demande de communication «en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problème sérieux».

Pour cette raison, nous recommandons fortement que les frais de recherche soient limités à environ \$25.

Un aspect encore plus contestable de l'article 11 du projet de loi concerne le pouvoir accordé à l'institution de percevoir des frais pour examiner ou préparer les documents ou pour en prélever la partie communicable. Cela signifie que dans de nombreux cas, l'utilisateur sera obligé de payer le temps consacré par l'institution fédérale à déterminer qu'elle ne communiquera pas le document demandé. Si elle adopte un point de vue excessivement

prudent en regard des obligations que lui impose la loi et décide de passer des heures à déterminer si une page donnée d'un document doit être communiquée ou non, elle a le droit de réclamer ces frais au malheureux demandeur.

La législation américaine précise très clairement qu'un organisme ne peut facturer le temps qu'il passe à déterminer si un document entre ou non dans le cadre de la loi ou à «préparer» le document pour divulgation. Nous considérons que ce point de vue est le seul qui soit acceptable et qui permette réellement au public d'avoir accès à l'information.

Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons donc que les mots «destiné à couvrir les frais d'examen ou de préparation du document» soient supprimés du paragraphe 11(1) et que les mots «examiné ou préparé» soient supprimés du paragraphe 11(2).

En ce qui concerne la dispense des droits dans l'intérêt public, nous approuvons pleinement l'intention du paragraphe 11(6) en vertu duquel le responsable de l'institution fédérale peut dispenser en tout ou en partie la personne qui fait la demande du versement de droits ou lui rembourser tout ou partie du montant déjà versé. Cette disposition pourrait être précisée et renforcée par un amendement sous la forme suivante:

«11(6): Le responsable d'une institution fédérale auquel est adressée une demande de communication de documents en vertu de cette loi *devra, après avoir déterminé que la dispense de versement du droit et dans l'intérêt public parce qu'on peut considérer que la communication des renseignements profitera principalement au grand public*, dispenser en tout ou en partie la personne qui fait la demande du versement des droits ou lui rembourser tout ou partie du montant déjà versé.

(7). Pour déterminer si l'on peut considérer que les renseignements profitent principalement au grand public, l'institution devra tenir compte de questions telles que le nombre de personnes qui en bénéficieront, l'importance de l'avantage, l'utilité des documents à communiquer, la probabilité que le public sera avantagé de façon tangible et d'autres facteurs portant sur la nécessité de faire payer le public».

8. Type d'accès

L'article 12 du projet de Loi sur l'accès à l'information impose une restriction importante aux droits des demandeurs. Sous sa forme actuelle, le paragraphe 12 prévoit que le droit fondamental d'accès aux documents s'exerce par délivrance de copies. La seule occasion où l'on peut donner la possibilité au demandeur d'examiner le document, au lieu d'en obtenir une copie, se produit «dans le cas où la reproduction totale ou partielle des documents poserait, étant donné leur longueur ou leur nature, des problèmes sérieux».

Nous sommes extrêmement préoccupés par cette disposition parce que, dans bien des cas, un demandeur peut simplement désirer examiner un document sans avoir à supporter les frais inutiles entraînés pour le copier en totalité. Il peut vouloir examiner un long document ou une série de documents, tout en n'ayant besoin de copier que quelques pages. Toutefois, pour savoir quelles sont les pages qui lui seront utiles, il doit avoir la possibilité d'examiner le document dans sa totalité.

Un exemple donnera une idée du problème. Supposons qu'un demandeur intéressé par le service téléphonique dans le nord du Canada demande à avoir accès aux transcriptions de témoignages enregistrés devant le CRCT au cours de la dernière comparution de Bell Canada concernant les tarifs. Ces transcriptions peuvent être très longues, mais la question du service dans le Nord peut n'être discutée que dans quelques pages. En vertu de la loi sous sa forme actuelle, l'organisme pourrait exiger que le demandeur reçoive et paye une copie des transcriptions complètes, même si celui-ci ne s'intéresse qu'à quelques pages seulement.

Nous remarquerons que l'approche que nous proposons a, en fait, été adoptée à l'article 17 du projet de loi bien qu'il n'y soit pas précisé s'il appartient au demandeur plutôt qu'à l'institution fédérale de décider si le document sera examiné ou si une copie en sera fournie.

En conséquence, compte tenu des considérations susmentionnées, nous proposons que le paragraphe 12(2) soit supprimé et que le paragraphe 12(1) soit amendé comme suit:

«12(1) *Lorsqu'en vertu de la présente loi, on doit donner communication, en totalité ou en partie, d'un document à une personne, l'institution fédérale doit, au choix de cette personne*

- a) *lui fournir, en totalité ou en partie, une copie du document, sauf dans les cas où sa reproduction totale ou partielle poserait, du fait de sa nature, des problèmes sérieux;*
- b) *lui permettre d'examiner le document, en totalité ou en partie, conformément au règlement».*

9. *Traitement des sociétés de la Couronne*

Dans le projet de Loi sur l'accès à l'information, les termes «institution fédérale» sont définis à l'article 2 comme désignant uniquement les ministères ou organismes figurant à l'annexe. Celle-ci omet donc les sociétés de la Couronne qui sont considérées comme se livrant à des activités concurrentielles, par exemple, le CN, Radio-Canada, Pétro-Canada, etc.

L'Association du Barreau canadien approuve en général cette approche que nous avons également proposée dans notre bill type. Dans la mesure où les sociétés de la Couronne sont analogues aux sociétés qui font partie d'un marché concurrentiel, elles doivent être traitées de la même façon pour fins d'accès à l'information. En d'autres termes, leurs documents ne seraient assujettis à la loi que s'ils étaient en possession ou sous le contrôle d'une institution fédérale figurant à l'annexe. On peut citer à titre d'exemple le cas d'une compagnie réglementée comme le CN qui déposerait des documents auprès de la Commission canadienne des Transports.

Cela dit, nous proposons qu'une approche similaire soit adoptée pour les sociétés provinciales de la Couronne. Aux termes de l'alinéa 13(1)c), une exemption spéciale en matière de divulgation est accordée pour les renseignements «obtenus à titre confidentiel... des gouvernements, des provinces *ou de leurs organismes*». Toutefois, dans ce cas, il n'y a pas de définition du mot «institution» et par conséquent, les sociétés provinciales de la Couronne qui se livrent à des activités concurrentielles sont entièrement exemptées. C'est ainsi que si quelqu'un demande un document fourni par la GO Transit à la Commission canadienne des Transports, dans le cadre de son examen réglementaire des opérations d'une société provinciale de la Couronne, l'accès peut devoir être refusé aux termes de l'alinéa 13(1)c).

Pour ces raisons, nous demandons instamment que l'alinéa 13(1)c) soit amendé comme suit:

«... des gouvernements, des provinces ou de leurs organismes *autres qu'une société se livrant à une entreprise concurrentielle.*»

Bien entendu, la disposition susmentionnée n'empêcherait pas une société provinciale de la Couronne de faire valoir en tant que tiers le caractère confidentiel des renseignements aux termes du paragraphe 20(1) de la loi.

Partie II

EXEMPTIONS À LA DIVULGATION

Dans cette partie, nous commentons les dispositions du bill C-43 qui prévoient des exemptions au principe général que les renseignements détenus par le gouvernement ne doivent pas être communiqués au public. Comme il est indiqué à l'article 2 du projet de loi, c'est un principe important et fondamental que les exceptions indispensables à ce droit d'accès soient précises et limitées. C'est dans cette optique que nous avons examiné de près les exemptions proposées dans le bill C-43.

10. Renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements

L'article 13 prévoit que les renseignements obtenus à titre confidentiel de gouvernements étrangers, d'organisations internationales d'États, des gouvernements des provinces et des administrations municipales ou régionales ne doivent pas être divulgués, à moins que l'organisme qui les a fournis consente à la communication ou que les renseignements ne soient déjà publics.

Nous trouvons l'intention générale de cette disposition acceptable. En cas de demande de renseignements provenant d'une institution ou d'un gouvernement provincial, il serait manifestement indiqué de s'adresser directement à ce gouvernement pour obtenir accès à l'information. Bien qu'à l'heure actuelle une législation n'existe à ce sujet qu'en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, nous espérons qu'une loi compatible pourra être promulguée en temps opportun par tous les gouvernements provinciaux. À cet égard, le projet de loi fédéral a servi et servira sans aucun doute de modèle à des mesures provinciales similaires.

En même temps, nous sommes préoccupés par le fait qu'en l'absence de définition du terme «institution», des réclamations déraisonnables puissent être formulées par des sociétés provinciales de la Couronne qui soumettent des documents aux organismes fédéraux de réglementation. Nous avons abordé antérieurement cette question à la page 21 et recommandé qu'un amendement spécial tienne compte du problème.

Dans le document de travail accompagnant le bill C-43, il est reconnu qu'une simple exception pour préjudice aux relations fédéro-provinciales pourrait être trop large puisque ces dernières sont entreprises dans le cadre d'un vaste éventail de fonctions administratives. Il s'agit précisément de l'effet de l'énoncé de l'article 14 sous sa forme actuelle. Tandis que l'article 14 précise des intérêts particuliers méritant d'être protégés, par exemple des renseignements concernant des consultations ou des délibérations fédéro-provinciales ainsi que des renseignements relatifs aux stratégies ou tactiques, ces exemples ne restreignent en aucune façon la portée de l'énoncé antérieur qui exempte largement les documents qui risqueraient vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement des affaires fédéro-provinciales.

Compte tenu de ce qui précède, nous proposerions que l'article 44 soit ainsi libellé:

«14. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada *des négociations fédérales provinciales actuelles ou futures*, notamment

- a) des renseignements concernant les délibérations fédéro-provinciales;
- b) des renseignements relatifs aux stratégies ou tactiques adoptées ou envisagées par le gouvernement du Canada dans la conduite des affaires fédéro-provinciales.»

11. Affaires fédéro-provinciales

L'article 14 du projet de Loi sur l'accès à l'information prévoit une exception à l'égard de tout document contenant «des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédéro-provinciales...» Dans le bill C-15, cette exception avait été plus limitée. En effet, il y était prévu qu'un dossier faisait l'objet d'une exception dans les seuls cas où il contenait «des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux *négociations fédéro-provinciales*».

Dans notre projet de loi type, nous avons recommandé qu'aucune exception ne soit prévue comme telle à l'égard des dossiers concernant les relations fédéro-provinciales. Sous ce rapport, nous étions d'accord avec les membres du Comité de tous les partis sur la liberté d'information qui en étaient venus à la conclusion qu'une exception distincte pour ce genre de dossiers était inadéquate puisque les autres exceptions, notamment les documents du conseil des ministres, certains intérêts économiques, des négociations en cours, assureraient une protection suffisante. Plus particulièrement, une exception dont l'énoncé permettrait de protéger les dossiers concernant les relations fédéro-provinciales engloberait éventuellement presque tout document du gouvernement.

En évaluant cette question, il faudrait se rappeler que les gouvernements fédéral et provinciaux représentent en définitive chacun d'entre nous, à différents égards. Des arguments très différents en faveur de l'accès à l'information, autres que ceux qui sont applicables aux relations avec les États étrangers, sont soulevés au sujet des relations fédéro-provinciales. Pour trouver la meilleure solution à chaque question d'intérêt national, il faut être le plus sincère possible lorsque l'opinion publique est en jeu et il est indispensable que les faits pertinents soient divulgués équitablement pour que les Canadiens puissent procéder à une évaluation des positions en jeu. Ainsi, bien qu'il puisse y avoir à court terme des inconvénients à communiquer certains renseignements, à long terme toutefois, les avantages l'emportent pour les Canadiens.

L'article 14 va beaucoup plus loin qu'il n'est nécessaire en ce qui concerne la conduite efficace des affaires fédéro-provinciales. Les États-Unis n'ont pas jugé nécessaire d'inclure une disposition semblable en ce qui concerne les relations entre le gouvernement fédéral et des États. De même, l'*Ontario Commission of Freedom of Information and Individual Privacy* a rejeté une exception à l'égard de l'information touchant les relations fédéro-provinciales (p. 283):

«Pour des raisons similaires, nous estimons qu'il ne serait pas souhaitable d'inclure une exception dans notre projet à l'égard de l'information touchant les relations fédéro-provinciales. Nous estimons que certains types de renseignements concernant la participation de l'Ontario à des prises de décisions fédéro-provinciales nécessitent une certaine protection, mais une exception générale permettrait de refuser de divulguer à notre avis, de nombreux types de renseignements qui doivent être communiqués au public. Les concertations entre les gouvernements fédéral et provinciaux vont bien au-delà d'un vaste éventail de programmes et d'activités. Il serait peu satisfaisant, du point de vue de la liberté d'information, de prévoir des exceptions pour des documents contenant essentiellement des données concrètes sur le fonctionnement de programmes de compétence provinciale qui ont un certain lien, financier ou autre, avec le gouvernement fédéral ou tout autre gouvernement provincial. Nous estimons que tout renseignement secret relatif aux relations fédéro-provinciales sera exempt de la règle générale de l'accès en vertu des exemptions suivantes:

- documents émanant du Conseil des ministres
- avis de recommandations
- Défense nationale et relations internationales
- renseignements reçus à titre confidentiel d'un autre gouvernement
- communications relatives à des négociations»

12. *Affaires internationales et Défense*

L'article 15 du projet de Loi sur l'accès à l'information prescrit en détail une exception dans le cas des documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives.

À part cette question du préjudice, les alinéas a) à i) viennent ajouter neuf grandes catégories de renseignements dont le gouvernement peut refuser la communication. Ceux qui tombent dans ces catégories feraient l'objet d'exceptions même s'il était clairement démontré que leur divulgation ne pourrait en aucune façon être préjudiciable à la conduite des affaires internationales, à la défense ou à la répression d'activités hostiles ou subversives.

L'existence d'exceptions comme celles qui sont énumérées à l'article 15 vont à l'encontre de l'objectif de la loi énoncé à l'article 2 où il est précisé que «la présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de

l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées.» Cet objectif est également formulé dans le document de travail du cabinet à la page 2, au paragraphe (2) où il est dit que les exemptions devraient être limitées le plus possible.

Celle dont il est question à l'article 15 n'est, en fait, pas aussi limitée que possible. Selon des catégories dont il est question aux alinéas a) à i), elle est beaucoup plus générale qu'il ne serait nécessaire et, par conséquent, s'appliquerait à de grandes quantités de renseignements anodins qui pourraient revêtir beaucoup d'importance, pour reprendre de nouveau l'idée du document de travail du cabinet à la page 2, lorsqu'il s'agit de fournir des renseignements permettant aux citoyens d'influencer la politique du gouvernement, d'obliger ce dernier à rendre compte de ses actions et de voter en connaissance de cause».

L'exception est beaucoup plus large que celle à laquelle les législateurs ont eu recours aux États-Unis, où seul le critère du préjudice compte pour le classement des renseignements qui ne doivent pas être communiqués. Les principaux éléments de leur système sont énumérés dans le décret 12085 de la façon suivante:

(1) Premièrement, on ne peut refuser la communication d'aucun renseignement à moins qu'il ne soit déterminé que *sa communication non autorisée risquerait vraisemblablement de porter un préjudice au moins reconnu à la sécurité nationale*» (Paragraphe 1-301) (souligné par les auteurs);

(2) Deuxièmement, la nécessité de protéger ces renseignements peut être dépassée par l'intérêt que représente pour le public leur divulgation, auquel cas ils devraient être rendus accessibles à tous» (Paragraphe 3-303);

(3) Il est explicitement prévu qu'on ne peut avoir recours à la classification pour dissimuler des violations de la loi, une lacune ou une erreur administrative, pour empêcher qu'une personne, une organisation ou un organisme ne puisse être placé dans une position gênante ou pour limiter la concurrence» (Paragraphe 1-601);

(4) La plupart des documents sont automatiquement rendus accessibles à tous après six ans. Dans certaines circonstances où des renseignements sont classifiés par des personnes autorisées à appliquer la classification très secret, ce classement peut durer pour des périodes pouvant aller jusqu'à 20 ans après l'attribution de la cote, le nouveau décret stipule que ce délai doit être le plus court possible afin de respecter les exigences de la sécurité nationale. Les renseignements provenant de gouvernements étrangers conservent leur cote jusqu'à 30 ans.

Outre ces délais précis, une révision systématique est prescrite dans le cas des documents qui datent de plus de 20 ans et une révision est obligatoirement exigée pour tout document qui font l'objet d'une demande de communication.

Il est indubitable que l'objectif des dispositions américaines prévoyant la communication dans la mesure du possible est conforme à la nécessité d'éviter qu'un préjudice soit porté à la sécurité nationale. Un principe similaire a été recommandé par l'*Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy* sous la forme suivante:

«Nous recommandons que la Loi sur la liberté d'accès à l'information prévoie des exceptions pour les documents dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice: Pourtant, on peut en même temps donner d'autres exemples de chaque catégorie dont la divulgation ne porterait pas préjudice. Ainsi, une grande quantité d'exceptions seraient inutilement prévues du fait de ce large classement.

L'argument avancé semble-t-il en faveur de l'utilisation de ces catégories à l'article 15 est que l'application d'un simple critère de préjudice comporterait le risque qu'un organisme ou, dans le cas d'un appel, un tribunal, communique des renseignements qui autrement n'auraient pas été divulgués. Nous estimons qu'il s'agit d'un argument inacceptable, compte tenu des limites précises imposées à la révision par la Cour fédérale des décisions ministérielles dont il est question à l'article 51 du projet de loi. Plutôt que de substituer sa propre opinion à celle du ministre, la Cour doit se limiter, aux termes de l'article 51, à déterminer si ce dernier avait des motifs raisonnables de refuser la communication conformément à l'article 15. Ainsi, le ministre pourrait probablement s'y opposer en se fondant tout au plus sur l'opinion exprimée par écrit par un agent de sécurité déclarant que toute divulgation risquerait de porter un préjudice reconnu. Un tribunal pourrait s'appuyer, ou s'appuierait, sur cette opinion seulement de façon très limitée si elle semblait avoir été émise de bonne foi.

Compte tenu des considérations précédentes, nous recommandons que toutes les catégories d'exception dont il est question au paragraphe 15(1) soient supprimées et que seul le critère du préjudice soit retenu en opposant

l'intérêt que présente la divulgation pour le public aux autres intérêts nationaux qui demandent à être protégés. Nous proposons que l'article 15 soit reformulé comme suit:

«15(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice aux relations internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives».

a. aux relations internationales du gouvernement du Canada ou aux relations de la province de l'Ontario avec d'autres gouvernements;

b. à la défense du Canada.

En revanche, l'article 15 du projet de Loi sur l'accès à l'information stipule que tous les renseignements qui tombent dans les catégories générales énumérées aux alinéas a) à i) peuvent ne pas être divulgués même s'ils ne portent pas préjudice. Il s'agirait, par exemple, de *tous* les renseignements d'ordre tactique ou stratégique, ou des renseignements concernant des armes ou du matériel de défense, même de nombreuses années après que ces derniers auraient cessé d'être utiles à la défense nationale. Il est certain que tout renseignement vraiment secret pourrait en fait ne pas être divulgué en se fondant sur un critère de préjudice qui excepte les renseignements de nature à nuire à la défense du Canada. Toutefois, si un délai s'est écoulé et que les renseignements ne sont plus désormais secrets ou si leur divulgation ne portait aucun préjudice, les questions de défense nationale pourraient être alors rendues accessibles à tous. Mais tel ne serait pas le cas en application des propositions actuelles.

De même, l'alinéa 15(1)c) excepte tout renseignement concernant, par exemple, l'action de la GRC ou de l'un ou l'autre de ses membres. Si une divulgation de ce genre pouvait porter un préjudice reconnu, l'exemption serait alors justifiée. Il est toutefois inutile et imprudent de laisser carte blanche au gouvernement en lui permettant de refuser de transmettre ce genre de renseignement et de protéger ainsi totalement la GRC de tout examen approfondi par le public. Même si les renseignements étaient communiqués par exemple dans le simple but d'éviter que les organismes en cause ne se trouvent dans une position gênante, cela n'empêcherait pas le public de soupçonner qu'on essaie d'étouffer certaines affaires. Les conclusions des audiences de la Commission McDonald ont montré la nécessité d'un examen minutieux par le public dans ce domaine. Nous sommes donc d'avis que l'article 15 devrait prévoir des exceptions à la communication de renseignements dans les seuls cas où leur divulgation pourrait vraisemblablement porter préjudice à un intérêt public précis.

Les mêmes objections peuvent être apportées à l'égard de tous les alinéas de l'article 15. Dans chaque cas, on peut songer à des exemples de certains renseignements qui tombent dans la catégorie dont la divulgation pourrait être préjudiciable.

Ces changements permettraient de prévoir des exceptions pour tous les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice aux intérêts en cause tout en maintenant la politique fondamentale qui consiste à communiquer d'autres renseignements.

13. *Respect de la loi et enquêtes*

L'article prévoit une exception générale pour les renseignements relatifs au respect de la loi et aux enquêtes. Les alinéas 16(1) a) et b) prévoient une catégorie d'exceptions d'une part, pour les renseignements préparés par des «organismes d'enquête» au cours d'enquêtes visant à détecter ou prévenir le crime et à faire respecter les lois fédérales ou provinciales et d'autre part, pour des renseignements relatifs à des techniques d'enquêtes. L'alinéa 16(1)c) ajoute ensuite un critère d'évaluation à l'égard de «renseignements dont la divulgation nuirait aux activités destinées à faire respecter les lois, au déroulement des enquêtes licites ou à la sécurité des établissements pénitentiaires.» Il y a également une autre exception du même type pour les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de servir à la perpétration d'infractions. Enfin, une dernière catégorie d'exception est prévue pour les renseignements recueillis ou obtenus par la Gendarmerie royale du Canada dans l'exercice de fonctions de polices provinciale ou municipale. En résumé, l'exception concernant le respect de la loi porte sur une énorme quantité de documents.

Nous nous inquiétons du fait que la catégorie d'exception dont il est question au paragraphe 16(1) soit de loin trop générale. A cet égard, nos préoccupations sont de deux ordres.

Premièrement, il n'existe aucune restriction quant aux types d'institution fédérale ou de parties de ces institutions qui peuvent être classés comme «organisme d'enquêtes» dans le règlement qui doit être promulgué par le

gouverneur en conseil aux termes de l'alinéa 75(1)f). Nous ne doutons pas que de nombreux ministères et organismes essaieront de faire classer les agents qui procèdent à des inspections ou à des enquêtes de routine «organismes d'enquêtes» aux fins de la Loi sur l'accès à l'information, ce qui place leurs dossiers à l'abri de tout examen. Comme nous le soulignons plus loin, la plupart de ces agents n'ont pas à rassembler de renseignements pour des poursuites précises; ils aident simplement l'organisme à obtenir des renseignements afin de déterminer dans quelle mesure la loi est respectée.

Quant à notre deuxième préoccupation, elle est en rapport avec la première. Aux termes du sous-alinéa 16(1)a) (ii) une catégorie d'exception est prévue pour tout renseignement obtenu ou préparé par un organisme d'enquête au cours d'enquêtes visant «à faire respecter les lois fédérales ou provinciales». Cette disposition a fait l'objet d'un long argument au cours du procès simulé organisé par notre association à l'occasion du symposium qui a eu lieu à Toronto en septembre 1980. Il est apparu que le libellé de ce sous-alinéa irait très vraisemblablement jusqu'à exclure de la divulgation les renseignements recueillis au cours des inspections réglementaires puisqu'on pourrait soutenir que celles-ci sont effectuées dans le but de faire respecter une loi en particulier.

Lorsqu'on se penche sur cette question, il est important de se rendre compte que de nombreux organismes procèdent régulièrement à des inspections de routine et qu'il arrive rarement, sinon jamais, qu'ils intentent des poursuites à des parties qui n'ont pas respecté le règlement. Lorsque des poursuites sont envisagées, nous ne voyons aucune objection à ce que les renseignements recueillis en vue du procès ne soient pas divulgués car ce serait préjudiciable aux poursuites engagées. D'autre part, nous ne voyons aucune raison de garder secret une inspection de routine effectuée dans le but d'évaluer des questions comme la qualité de l'emballage de la viande, la sécurité aérienne, la sécurité de l'environnement, le respect des conditions de détention d'un permis, etc.

Dans notre projet de loi modèle, nous avons proposé une disposition qui exclurait les inspections de routine de l'exception concernant le respect des lois. Notre recommandation à cet égard, qui a été reprise à l'*Australian Minority Report Bill*, a également été adoptée par l'*Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*. Il a également été proposé dans ces deux rapports qu'une disposition restrictive soit prévue dans le cas de renseignements rassemblés pour évaluer l'efficacité de programmes d'application de la loi. Compte tenu de ce qui précède, nous proposons donc que l'article 16 soit modifié en y ajoutant un nouveau paragraphe (2) ainsi rédigé:

«16(2). Le paragraphe (1) doit être interprété, dans la mesure du possible, comme n'incluant pas un document de la catégorie suivante, ou d'une nature similaire, notamment:

- a) un rapport sur le succès de programmes visant à faire respecter la loi, y compris une analyse statistique;
- b) un rapport rédigé dans le cadre des activités normales d'inspection et d'enquête destinées à faire respecter la loi par un organisme spécial chargé de réglementer les modalités d'application d'une loi particulière du Canada ou d'une province.»

14. Intérêts économiques du Canada

L'alinéa 18 a) prévoit une catégorie d'exceptions pour les documents contenant «des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une». L'alinéa 18 b) prévoit une catégorie d'exceptions pour les renseignements techniques ou scientifiques obtenus grâce à des recherches effectuées par le gouvernement et dont la divulgation risquerait vraisemblablement de priver un fonctionnaire fédéral de sa priorité de publication. Le paragraphe 18 c) prévoit l'exception de renseignements «dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts économiques du gouvernement du Canada ou à sa capacité de gérer l'économie du pays, ainsi que ceux dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des avantages injustifiés à une personne...». Ainsi, l'article 18 dans son ensemble prévoit l'immunité d'une vaste gamme de documents et de renseignements.

Deux aspects particuliers du libellé actuel de cet article ont retenu notre attention. Le premier est le fait que l'expression «valeur» n'est pas définie et pourrait éventuellement s'appliquer à des concepts de valeur autre que la valeur commerciale. Nous recommandons, pour préciser cette disposition, que l'alinéa 18 a) soit modifié ainsi:

- «a) des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada et ayant une valeur commerciale importante ou pouvant vraisemblablement avoir une valeur commerciale dont la divulgation risquerait d'entraîner un préjudice matériel...».

Le deuxième aspect de l'article 18 qui nous préoccupe concerne l'alinéa 18 c) qui regroupe une définition de préjudice et un certain nombre de définitions de catégories particulières de documents. Comme nous le signalons un peu plus loin dans le présent mémoire à la page ci-dessous, l'utilisation qui est faite ici du critère des catégories permet des exceptions générales à la divulgation des documents qui y répondent. Par conséquent, nous ne pensons pas qu'il soit justifié de limiter la forme de l'examen juridique des décisions prises en vertu de cette exception de la manière prévue plus loin dans la loi. A notre avis, les dispositions relatives à la protection des intérêts économiques du Canada sont libellées de façon si large qu'il n'y a aucune raison pour que les tribunaux ne puissent exercer leur pouvoir de ré-examen.

15. Renseignements personnels

L'article 19 du projet de loi sur l'accès à l'information prévoit une exception eu égard à la communication de tout document contenant des «renseignements personnels», à une seule exception près; lorsque l'individu que ces documents concernent y consent ou lorsque le public y a accès.

L'expression «renseignements personnels» est déjà définie à l'article 3 du projet de Loi sur la protection des renseignements personnels. On y énonce toute une série de définitions de catégories qui portent surtout sur les documents personnels, les détails ou opinions concernant un individu identifiable. Les diverses catégories décrites font ensuite l'objet de certaines exceptions qui concernent généralement les individus qui travaillent pour le gouvernement.

Nous appuyons l'effort que fait le gouvernement pour décrire les documents visés par la rubrique «renseignements personnels» de manière aussi objective que possible et nous appuyons pleinement la mise en vigueur d'une nouvelle Loi sur la protection des renseignements personnels qui corresponde à la Loi sur l'accès à l'information.

Cela dit, nous sommes toutefois fermement convaincus qu'il conviendrait de modifier l'article 19 du projet de Loi sur l'accès à l'information en y insérant un critère d'évaluation de l'intérêt public. Nous proposons, dans notre projet de loi type, une disposition à cet égard qui est ainsi libellée:

«Une institution peut refuser de divulguer . . . un document dont la divulgation constitue une intrusion dans la vie privée d'une personne sans réelle justification d'intérêt public».

Dans son libellé actuel, l'article 19 exclut les renseignements personnels tels qu'ils ont été définis même dans les cas où leur divulgation ne constitue en aucune façon une intrusion dans la vie privée d'un individu. En outre, il arrivera certainement souvent que l'intérêt public nécessite la divulgation de renseignements justifiant une intrusion légère ou occasionnelle.

Dans son rapport publié en septembre 1980, l'*Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy* recommande l'insertion d'un critère indirect d'évaluation de l'intérêt public. Voici ce qu'elle recommande à cet égard:

«Une exception au principe général d'accès devrait être prévue pour protéger la vie privée des individus. Elle devrait renfermer ce qui suit:

- a. Une liste des situations où la divulgation doit indiscutablement prévaloir;
- b. Un critère d'évaluation des intérêts en cause permettant la divulgation lorsqu'elle ne constitue pas «une intrusion dans la vie privée d'une personne sans réelle justification» et énonçant la gamme de facteurs dont il doit être tenu compte pour appliquer ce critère;
- c. Une définition des renseignements personnels qu'on peut présumer confidentiels.»

La Commission se montre particulièrement éloquente lorsqu'elle examine l'importance du critère d'évaluation et recommande que des lignes directrices claires soient établies quant à la nature de ce critère:

«Nous sommes d'avis que, mises à part les circonstances précédentes, la décision d'autoriser ou de refuser l'accès à l'information doit être prise conformément à un critère indirect d'évaluation permettant de mettre en balance intérêt public et intérêt personnel pour assurer la protection de la vie privée. L'accès doit être accordé, selon les termes mêmes du critère américain, lorsqu'il ne constitue pas «une intrusion injusti-

fiée dans la vie privée». Toutefois, nous sommes d'avis qu'il conviendrait de remettre des lignes directrices plus claires aux fonctionnaires (et aux juges) chargés d'appliquer ce critère en énonçant explicitement un certain nombre de facteurs pertinents. Pour ce qui est de déterminer si une intrusion dans la vie privée est justifiée, les lignes directrices suivantes pourraient instamment être envisagées:

1. Lorsque des renseignements sont nécessaires pour assujettir les activités du gouvernement d'une province et de ses organismes à l'examen public;
2. Lorsque l'accès à des renseignements est nécessaire pour promouvoir la santé ou la sécurité du public;
3. Lorsque l'accès à des renseignements est nécessaire pour faire un choix bien fondé dans l'achat de biens ou services;
4. Lorsque l'information demandée est nécessaire pour déterminer équitablement les droits du requérant;
5. Lorsque la personne concernée par le document risque d'être injustement exposée à des préjudices considérables, financiers ou autres;
6. Lorsque l'information est de nature personnelle et hautement confidentielle;
7. Lorsque l'information a peu de chance d'être exacte ou fiable;
8. Lorsque l'information a été fournie sur une base confidentielle.

Nous recommandons en outre qu'un effort soit fait pour déterminer les catégories de renseignements personnels susceptibles d'être considérées comme confidentielles par la personne concernée et que l'accès à ces données soit censé, en règle générale, «constituer une intrusion injustifiée dans la vie privée».

Si l'on réduit le nombre de cas auxquels il faut appliquer le critère d'évaluation et si ce critère est structuré de manière à préciser la nature des considérations à mettre en balance pour l'appliquer, il devrait être possible d'éviter l'incertitude qui découle de la définition américaine «une invasion clairement injustifiée dans la vie privée».

L'idée d'ajouter un critère indirect d'évaluation a en fait été reconnue dans le bill C-43, mais dans le cadre du projet de Loi sur la protection des renseignements personnels. Le paragraphe 8(2) prévoit en effet des exceptions particulières à la règle générale énoncée au paragraphe 8(1) et selon laquelle les renseignements personnels ne peuvent être communiqués à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent. Une de ces exceptions constitue en fait un critère indirect d'évaluation comme celui que nous recommandons dans notre projet de loi type et que propose également l'*Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*. Elle est ainsi libellée:

«8.(2) Sous réserve d'autres lois du Parlement, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants:

- (1) Communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution,
 - (i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée,
 - (ii) l'individu concerné en tirerait un avantage certain.»

Même si le critère indirect d'évaluation ne peut servir à un requérant pour avoir accès à des renseignements en application de la Loi sur l'accès à l'information, un ministre peut néanmoins, en se fondant sur une motion ou de sa propre initiative, divulguer à tout moment des renseignements personnels s'il considère que des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

Comme nous l'avons signalé plus haut, nous ne sommes pas contre l'existence d'un critère de ce genre. Mais nous nous opposons fermement à ce qu'un ministre puisse appliquer cette définition à sa propre discrétion sans qu'elle fasse aucunement l'objet d'un examen par un tribunal. La raison en est que si la Loi sur l'accès à l'information contenait un tel critère, un individu qui serait touché par la divulgation de ce genre de renseignements aurait le droit d'être prévenu et serait ainsi en mesure d'affirmer devant un tribunal que sa vie privée a été violée d'une façon injustifiée.

Nous recommandons par conséquent que le critère indirect d'évaluation énoncé à l'alinéa 8(2)(l) du projet de Loi sur la protection des renseignements personnels soit intégré au paragraphe 19(2) du projet de Loi sur l'accès à l'information qui pourrait être ainsi libellé:

«(2) Une institution peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels aux termes de la présente loi dans les cas où:

a) l'individu qu'ils concernent y consent;

b) le public y a accès;

c) *des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée;*

d) *l'individu concerné peut en retirer un avantage certain.*

Ce changement comporterait un certain nombre d'avantages:

1) L'article 19 n'interdirait plus la divulgation de renseignements lorsqu'ils ne porteraient aucunement préjudice à la vie privée ni lorsque la violation de la vie privée serait minime comparé au service rendu dans d'intérêt public par la divulgation de ces renseignements.

2) L'individu dont la vie privée serait violée par la divulgation deviendrait «tierce partie» aux termes de la Loi sur l'accès à l'information et serait par conséquent habilité à être prévenu. Il pourrait ainsi porter plainte devant un tribunal fédéral qui pourrait émettre un décret interdisant la divulgation de ces renseignements. A l'heure actuelle, en dépit de l'obligation de non-divulgation contenue à l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information, un ministre peut divulguer librement un renseignement s'il est d'avis que des raisons d'intérêt public justifient une éventuelle violation de la vie privée.

Deux autres aspects de l'exception concernant les renseignements personnels méritent qu'on s'y arrête. Le premier concerne la définition des renseignements personnels qui figure à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cette définition prévoit que les renseignements personnels *ne* comprennent pas:

«k) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordé à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages . . .»

Nous sommes entièrement d'accord avec l'intention de cette disposition qui est d'exclure de la catégorie des renseignements personnels tout renseignement dont le public pourrait se servir pour déterminer si le gouvernement exerce ses activités de manière efficace et sans discrimination injuste. Comme les avantages facultatifs comprennent habituellement la répartition des revenus d'impôt, les contribuables devraient pouvoir savoir qui obtient des fonds du gouvernement et si les critères relatifs à l'octroi de ces fonds sont justes et dûment observés.

Le problème que pose cette définition sous sa forme actuelle tient toutefois à ce que la seule exception touche les renseignements liés à des avantages financiers facultatifs accordés à un individu. Il pourrait être tout aussi important d'obtenir des renseignements semblables en ce qui concerne les avantages facultatifs *demandés* et que le gouvernement a refusés. En voici un exemple. Mettons qu'un organisme du gouvernement émet une série de lignes directrices concernant un programme de subventions quelconque. Dix personnes présentent une demande de subvention, mais seulement huit de ces demandes sont retenues. En vertu de la définition des renseignements personnels contenue dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, les renseignements sur les demandes de subvention et les raisons qui ont motivé l'approbation de la demande seraient mises à la disposition des candidats retenus, mais non aux auteurs des demandes refusées qui auraient pu faire l'objet de discrimination.

Pour ces raisons, nous recommandons que la définition des «renseignements personnels» soit modifiée de la façon suivante:

«k) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordée à un individu ou *demandée par lui*, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages . . .»

Notre deuxième préoccupation eu égard à la définition de «renseignements personnels» concerne les problèmes que pose l'examen par les pairs. Cette question a fait l'objet de beaucoup d'observations de la part d'autres organismes qui sont venus témoigner devant le comité permanent. D'après ce qu'il semble, certains de ces mémoires prétendent que la sincérité de l'avis donné par des membres d'un jury de l'extérieur serait bien diminué s'ils savaient que le candidat qu'ils sont appelés à juger pourrait éventuellement avoir accès à leurs vues ou opi-

nions. Ce n'est pas un problème facile à résoudre. D'une part, il serait tout à fait indiqué que ces opinions soient divulguées de manière à permettre au public d'évaluer le caractère équitable et raisonnable des décisions prises par le gouvernement dans l'affectation des revenus fiscaux. D'autre part, nous comprenons très bien que certains membres de jury hésitent à exprimer des doutes quant aux aptitudes d'un candidat, sachant qu'ils pourraient être tenu de motiver leur opinion publiquement.

A notre avis, la meilleure façon de résoudre le problème serait de permettre la divulgation de l'opinion relative aux aptitudes d'un candidat tout en taisant le nom du membre du jury qui l'a exprimée. Cette solution permettrait au moins à un candidat de signaler toute inexactitude dans les jugements exprimés à son égard tout en protégeant l'anonymat des pairs dont l'opinion a été demandée à propos d'une demande.

16. Renseignements de tiers

L'article 20 du projet de loi sur l'accès à l'information prévoit de refuser la divulgation de tout document contenant des renseignements qui tombent dans quatre catégories. Nous n'avons aucune objection quant aux catégories énumérées aux alinéas 20(1)a) (les secrets industriels), c) (nuire à la compétitivité), et d) (entraver des négociations). Nos principales préoccupations portent sur l'alinéa 20(1)b) qui est ainsi libellé:

«20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des paragraphes (2) et (3); de refuser la communication de documents contenant. . .

b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;»

Nous avons du mal à accepter le principe sur lequel est fondée cette disposition. Le simple fait qu'un tiers classe constamment certains renseignements comme «confidentiel» ne devrait pas influencer sur la décision de communication ou de refus desdits documents, aux termes de la Loi sur l'accès à l'information. Par exemple, une société peut fournir des renseignements détaillés au gouvernement, dans l'espoir d'obtenir une faveur en retour. Parce que le gouvernement est impliqué, de tels renseignements touchent directement les activités du gouvernement, et il serait dans l'intérêt du public de communiquer ces renseignements, afin que l'on puisse évaluer de façon appropriée ces activités.

Nous ne nous opposerions pas à l'exception de tels renseignements, si leur communication risquait, par exemple, de nuire à la position concurrentielle de la société, gêner des négociations ou entraîner des pertes ou des profits financiers injustifiés pour la société. Toutefois, nous ne croyons pas qu'une société devrait être en mesure d'assurer le secret des renseignements qu'elle fournit, dans l'espoir d'obtenir du gouvernement une faveur en retour, simplement en classant le document «confidentiel» et en le traitant constamment à ce titre.

L'alinéa 20(1)b) pose un autre problème. Son libellé est tautologique, puisqu'il exige le maintien du caractère confidentiel de renseignements qui sont confidentiels. En l'absence d'une définition du terme «confidentiel» il est difficile d'évaluer la signification ou la portée globales de la disposition.

C'est pourquoi, nous aurions préféré que l'on conserve le libellé du bill C-15:

«Renseignements financiers, commerciaux, scientifiques et techniques lorsque les renseignements ont été fournis à l'institution fédérale à titre confidentiel, leur divulgation risquerait vraisemblablement d'arrêter la fourniture de renseignements de cette nature à l'institution et il est de l'intérêt public qu'ils continuent à lui être fournis.»

Ce libellé a également été utilisé, presque textuellement, à l'alinéa 26(1)d) de notre projet de loi type, dont vous trouverez le texte intégral à l'annexe B. Une autre option, que l'on retrouve également dans notre projet de loi type, serait d'établir un système d'évaluation de l'intérêt public à l'égard de renseignements d'un tiers. Dans notre projet de loi type, on stipulait:

«Une institution ne peut se prévaloir du paragraphe (1) pour refuser de divulguer un rapport sur une industrie s'il est nettement prouvé que l'intérêt public prime sur l'intérêt privé, comme par exemple l'intérêt public dans l'amélioration de la concurrence, l'évaluation de certains aspects de la réglementation gouvernementale sur les pratiques commerciales ou les contrôles exercés sur l'environnement.»

A l'article 20 du bill C-43, on devrait également remplacer l'expression «pertes ou profits financiers appréciables» par «pertes ou profits financiers injustifiés» qu'on retrouvait dans le bill C-15. Nous préférons utiliser

l'expression «injustifiés», pour les mêmes raisons qu'on a données un peu plus haut, puisqu'il est sous-entendu dans la Loi qu'on pourrait peser les arguments en faveur de la communication du document contre ceux en faveur de leur non-communication.

Quant au paragraphe 20(2) qui traite des essais de produits et des essais d'environnement, nous craignons l'effet que pourrait avoir cette disposition. En bref, le libellé actuel de la disposition permet au responsable d'une institution de refuser la communication des résultats d'essais, s'il croit que ces résultats risquent d'induire en erreur. Un bureaucrate nerveux pourrait croire que presque tous les résultats d'essais pourraient induire en erreur, à moins d'être «mis en contexte» ou communiqués avec une explication de leurs limites. Plutôt que d'interdire complètement la communication du document, il serait préférable de permettre au responsable d'une institution fédérale d'y joindre un désaveu, une note expliquant les inexactitudes ou les erreurs de l'essai, ou un document semblable. Nous sommes d'avis que le public devrait être capable d'apprécier lui-même la valeur des données présentées dans ces essais. Le simple fait que le responsable d'une institution croit que le résultat pourrait induire en erreur, ne devrait pas jouer un rôle déterminant dans la décision relative au droit d'accès, aux termes de la Loi sur l'accès à l'information.

17. *Documents du conseil des ministres*

L'article 21 du projet de Loi sur l'accès à l'information exclut les mémoires, documents de travail et autres documents du conseil des ministres. Nous sommes généralement d'accord avec cette exception. Nous tenons particulièrement à féliciter le gouvernement d'avoir ajouté l'alinéa 21(1)b) qui semble préciser que les documents de travail destinés à présenter des problèmes ou des options politiques peuvent être communiqués, une fois que les décisions à leur sujet ont été prises.

Le paragraphe 21(3) stipule que l'exception visant les documents du cabinet ne s'applique pas aux documents qui ont été préparés il y a 20 ans ou plus. Dans notre projet de loi type, nous avons recommandé une limite de dix ans. Dans l'affaire des Crossman Diaries, *P.C. c. Jonathen Cape Party Ltd.* (1975), 3 W.L.R. 606 à 619, le juge Widgery a stipulé que la communication d'événements, qui s'étaient déroulés dix ans auparavant, ne pouvait pas gêner les discussions du cabinet. Nous recommandons donc l'établissement d'une limite de dix ans.

18. *Avis sur une politique*

«Dans le livre vert, le but de cette exemption est décrit comme une tentative «pour protéger la plénitude et la franchise d'un avis servant le processus de prise de décision, en particulier, relatif à un avis donné par ou à des ministres, des sous-ministres, des hauts fonctionnaires, pour la préparation d'une législation ou pour la conduite d'activités parlementaires». Le livre vert concède également de façon candide que ceci représente «l'exemption la plus problématique». Le but de l'article 22 est d'atteindre un juste équilibre entre la nécessité de protéger la qualité d'un avis mis à la disposition du gouvernement et la demande croissante d'examen de la part du public et d'implication dans la politique et dans les processus de prise de décision en vertu desquels tant de nos ressources sont engagées.»

Dans notre projet de loi type, nous avons proposé une élaboration plutôt détaillée, commençant par une définition plutôt vague de l'exception («un document qui contient une opinion, un avis ou une recommandation d'un fonctionnaire et soumis à une institution pour prise en considération dans le cadre de toute activité conduisant à la prise d'une décision ou à la formulation d'une politique»). Ensuite une liste détaillée des genres de documents est établie, précisant lesquels on ne peut refuser de divulguer en vertu de cette exemption «sauf si les conditions à ce moment-là sont susceptibles de nuire d'une manière déraisonnable à la prise d'une décision ou à la mise en œuvre d'une politique». La liste comprend des données d'ordre matériel, des statistiques ainsi que des rapports ou des études concernant le domaine dans lequel l'institution travaille.

Bien que nous préférons toujours une option plus détaillée pour cette exception, la rédaction générale de l'article 22 de la Loi sur l'accès à l'information est acceptable dans l'ensemble, pourvu que l'on précise que seuls les conseils ou les recommandations contenus dans un document ne seront pas communiqués. Cet aspect sera discuté un peu plus loin à la section traitant de «l'isolation».

19. *Interdictions fondées sur d'autres lois*

L'article 25 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit l'exception des documents contenant des renseignements, dont une autre loi interdit la communication au public. Dans notre projet de loi type, nous avons cerné

quelque 73 statuts canadiens comportant des dispositions sur la non-communication des documents. L'article 25 pourrait donc avoir un impact considérable.

L'option proposée dans notre projet de loi type était de prévoir que les directives contenues dans des statuts n'auraient préséance sur la Loi sur l'accès à l'information, que si les interdictions de communication contenues dans ces mesures législatives devaient être appliquées, nonobstant les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information. Une telle disposition appellerait une étude détaillée de tous les statuts fédéraux existants, afin d'assurer que, si de tels statuts doivent avoir préséance sur la Loi sur l'accès à l'information, ils soient modifiés à cette fin.

Nous persistons à croire qu'il n'y a aucune raison pour que la Loi sur l'accès à l'information ne représente pas un code complet sur le caractère confidentiel, qui nous évitera de reviser toute une série de textes législatifs pour déterminer si un document peut être divulgué ou non. Nous réalisons toutefois, qu'il faudrait beaucoup de temps pour étudier chacun de ces statuts.

C'est pourquoi nous sommes disposés à accepter provisoirement l'option proposée au paragraphe 25(2) de la Loi, qui stipule que le Parlement peut charger un comité parlementaire d'étudier l'application de la loi. Ainsi le Comité

«Examine toutes les dispositions des lois du Parlement, autres que la présente loi et que la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui interdisent la communication de renseignements au public ou aux personnes non autorisées et il dépose devant le Parlement un rapport portant sur la nécessité de ces dispositions, ou sur la mesure dans laquelle elles doivent être conservées, dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi, ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs.»

Nous serions heureux d'aider le Comité parlementaire dans le cadre de son étude. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire que les interdictions que l'on trouve dans les autres statuts du Canada soient réduites au minimum, afin que la Loi sur l'accès à l'information soit vraiment une charte complète sur ce point.

20. La Loi sur la Cour fédérale

L'article 3 de la Loi sur l'accès à l'information abroge l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale, alors que l'article 4 prévoit la modification corrélatrice de la Loi sur la preuve au Canada, y ajoutant donc le paragraphe 36.1.

Nous nous devons de féliciter le gouvernement du Canada d'avoir proposé l'abrogation de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale. La magistrature et le barreau du Canada critiquent cet article depuis longtemps. Pour un exposé plus complet des lacunes de l'article 41, consultez les pages 24 à 30 de l'ouvrage *Freedom of Information in Canada: Will The Doors Stay Shut* (de T. M. Rankin) (Ottawa, l'Association du Barreau canadien, 1977). Le juge Owen de la Cour fédérale d'appel, exprimant une opinion divergente dans l'affaire de la Commission des droits de la personne et du Solliciteur général du Canada et al. (1978), 98 D.L.R. (3d) 562, a qualifié cet article de «disposition rétrograde».

Nous appuyons également l'ajout proposé au paragraphe 36.1 de la Loi sur la preuve au Canada, qui semble établir que le privilège de la Couronne est fondé sur la common law comme il ressort du jugement rendu dans les affaires *Conway c. Rimmer*, 1968 A.C. 910 et *Sankey c. Whitlam et al.* (1978), 53 A.L.J.R. 11. Dans ce dernier jugement, la Cour a soutenu que même les procès-verbaux des discussions du cabinet, une catégorie clairement indiquée au paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale, peuvent, dans les circonstances appropriées, être examinés par le tribunal. M. Gibbs, juge de la cour d'appel, a soutenu que, dans tous les cas, c'est le devoir du tribunal, et non le privilège du pouvoir exécutif, de décider si un document sera divulgué ou non.

21. Isolation

L'article 26 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit que des parties d'un document excepté peuvent être communiqués aux personnes qui désirent y avoir accès, si elles ne contiennent pas les renseignements en cause, après que la partie exceptée en a été prélevée.

Toutefois, afin de clarifier et de renforcer l'objet de cet article, nous recommandons que les mots «prélevable» et «prélèvement» soient remplacés respectivement par «isolable» et «isolation». Ces dernières expressions

sont utilisées dans la Loi américaine sur la liberté de l'information et ont été à maintes reprises, interprétées par les tribunaux. L'article américain stipule que:

«Toute partie raisonnablement isolable d'un dossier doit être fournie à quiconque demande le dossier après retrait des parties soustraites à la divulgation par le présent paragraphe.»

Conformément à cette disposition, lorsqu'un document contient, par exemple, une discussion basée sur des faits, suivie de recommandations et de conseils, et que le tout sur la même page, le tribunal peut ordonner d'isoler les conseils et les recommandations, mais de divulguer des parties de la page où l'on donne les faits.

A l'article 26 de la Loi sur l'accès à l'information, il n'est pas question de la suppression des parties qui peuvent être exceptées. On se sert, au lieu, de l'expression «prélevable», que les tribunaux pourraient juger comme ne s'appliquant que lorsque des pages entières peuvent être prélevées du document qui contient le matériel excepté.

Afin de renforcer cette disposition, nous proposons donc que l'article 26 soit modifié comme suit:

«26. Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, est cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi d'en communiquer toute partie raisonnablement isolable, après la suppression des parties contenant les renseignements en cause.»

22. *Dispositions transitoires*

L'article 28, la disposition transitoire, établit des limites discrétionnaires de deux et cinq ans pour les documents de plus de deux et cinq ans, respectivement. Dans le bill C-15, la disposition transitoire ne portait que sur une période d'un an, et les documents de moins de cinq ans auraient immédiatement été touchés par la Loi sur l'accès à l'information. Nous ne voyons pas pourquoi une disposition transitoire de plus d'un an est nécessaire, particulièrement lorsque le secrétaire d'État du Canada a déclaré dans le discours qu'il a prononcé devant notre association, le 27 août 1980, que les représentants du gouvernement et les cadres de tous les ministères se préparaient à la mise en application de la Loi. Nous recommandons donc que l'article 28 soit remplacé par la disposition transitoire suivante qui se trouvait originalement dans le bill C-15:

«28. Le responsable d'une institution fédérale peut, dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, refuser la communication d'un document qui relève de l'institution et daté de plus de cinq ans avant cette entrée en vigueur s'il estime que donner suite à la demande entraverait de façon excessive le fonctionnement de l'institution.»

PARTIE III

LE PROCESSUS DE RÉVISION

Dans la présente section, nous présenterons nos commentaires sur les dispositions du bill C-43 qui portent sur la révision des décisions de refus de communication de documents fédéraux, y compris le rôle du Commissaire à l'information, la portée de la révision judiciaire par la Cour fédérale, et les procédures permettant aux tiers d'être entendus.

23. *Le rôle du Commissaire à l'information*

Nous sommes d'accord avec les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, portant sur la création du poste de Commissaire à l'information et lui attribuant le pouvoir de jouer le rôle de médiateur, avant l'appel décisif à la révision judiciaire, ainsi qu'éventuellement partie aux affaires présentées devant la Cour fédérale. Nous prévoyons que le nombre écrasant de conflits sur l'accès puisse être réglé par le Commissaire, sans recourir aux tribunaux. De plus, le Commissaire à l'information sera un poste utile puisque le titulaire fera rapport au Parlement sur le respect de la Loi par les ministères et départements.

Nous sommes particulièrement heureux du pouvoir que confère l'article 43 au Commissaire à l'information, d'exercer lui-même le recours en révision de tout refus de communication d'un document, de comparaître devant la Cour au nom de celui qui a exercé un recours ou de comparaître comme partie à une instance engagée en vertu de la Loi.

Ces dispositions sont très utiles à plus d'un titre. D'abord, de nombreux requérants peuvent demander au Commissaire à l'information de s'occuper de leur demande sans avoir à le payer pour établir des principes importants d'interprétation, aux termes de la nouvelle Loi. Mais le deuxième argument, qui est encore plus important pour la participation du Commissaire à l'information, est qu'il est la seule personne qui ait accès aux documents originaux qui sont à l'origine de conflit. Bien qu'il n'ait pas le droit de dévoiler le contenu de ces documents, la connaissance de leur contenu l'aidera énormément à interroger les représentants sur les vraies raisons pour lesquelles ils cherchent à empêcher la communication de ces documents. Nous sommes donc très heureux de ces dispositions.

Quant aux pouvoirs du Commissaire de faire des rapports et de présenter des recommandations, nous aurions une suggestion à présenter. Conformément au paragraphe 38(2), après qu'un processus de médiation soit terminé, le Commissaire à l'information doit présenter un compte rendu des résultats au plaignant. Conformément au paragraphe 38(3), lorsque les mesures qui doivent être prises par un représentant du gouvernement sont, selon le Commissaire, inadéquates ou susceptibles de n'être pas prises en temps utile, ce dernier peut en faire rapport et il a également le pouvoir d'inclure dans son rapport tout commentaire qu'il juge utile.

Nous sommes d'avis qu'il serait avantageux de permettre au Commissaire, en plus de faire parvenir un compte rendu au plaignant, de publier de tels rapports afin que les requérants qui pourraient être impliqués dans de telles affaires, puissent les consulter. Afin de clarifier ce point, nous suggérons de modifier le paragraphe 37(1) de la Loi sur l'accès à l'information, qui établit les pouvoirs du Commissaire à l'information. En plus des pouvoirs actuels, on suggère d'ajouter le pouvoir suivant:

«g) publier un rapport rédigé conformément au paragraphe 38(2).»

24. *Révision par la Cour fédérale*

La portée et le processus de la révision par la Cour fédérale, Division de première instance, sont exposés aux articles 42 à 54 inclusivement, de la Loi sur l'accès à l'information. La nature fondamentale du processus de révision est décrite aux articles 50 et 51, où l'on donne les motifs qui peuvent pousser la Cour à ordonner au responsable d'une institution de communiquer un dossier en tout ou en partie.

L'article 49, un article important, prévoit qu'il incombe au responsable de l'institution fédérale concernée, d'établir le bien-fondé du refus de communication d'un document requis aux termes de cette loi.

Nous avons étudié à fond les répercussions possibles des articles 49, 50 et 51, puisqu'ils vont au cœur de la question de la révision judiciaire. Puisque dans ces articles, on utilise un vocabulaire un peu nouveau, il a été très difficile d'arriver à une conclusion solide sur leur impact.

Lors de l'audience fictive de septembre 1980 parrainée par l'Association du Barreau canadien, les avocats participants ont discuté en atelier des effets de ces dispositions. Voici quelques extraits du compte rendu des discussions du 27 septembre 1980, dont le comité pourra tirer partie:

«CLAUDE THOMPSON, C.R.: Au départ, on peut dire que du point de vue du droit administratif, l'article 50 peut être interprété de trois façons différentes. On peut estimer que d'après l'intention du législateur dans cet article, le juge va juger de novo la question qui a été étudiée par l'institution fédérale.

Dans le deuxième cas, la cour va simplement établir que compte tenu de la catégorie dont relève le document, le responsable de l'institution n'était pas tenu de le communiquer.

Enfin, dans le troisième cas, le juge décidera tout d'abord si le document, de par sa catégorie, pouvait ne pas être communiqué, puis appréciera si le requérant a établi de façon suffisamment probante que le responsable de l'institution a commis une erreur de principe.

En cherchant laquelle de ces trois possibilités était la bonne, j'ai été troublé par les dispositions de l'article 49, car en faisant porter le fardeau de la preuve sur le gouvernement, ce qui semble normal, après tout, seul le gouvernement connaît la teneur du document, et ce devrait être au gouvernement d'indiquer au tribunal indépendant pourquoi il n'a pas communiqué le document; mais le Parlement n'a pas obligé le gouvernement à justifier la non-communication. Il a au contraire obligé le gouvernement à établir que la communication du document pouvait ou devait être refusée. On a soigneusement utilisé des termes différents de ceux de l'article 50. Il aurait été très facile, pour le gouvernement, de dire que le fardeau de la preuve de l'opportunité de la non-communication pesait sur l'institution fédérale concernée.

La loi semble seulement exiger de l'institution fédérale la preuve que le document en question relève de l'une des catégories énoncées notamment aux articles 16, 20 et 22, dont nous avons parlé ce matin.

A mon avis, il est certain que l'intention du législateur, à l'article 50, est d'exiger une analyse plus vaste, et non simplement de décider de la catégorie dont relève le document.

En ce qui concerne la charge de la preuve une fois qu'il a été établi que le document pouvait ne pas être communiqué à cause des dispositions d'un précédent article, le doute est permis. Je suppose que le tribunal aura tendance, du fait des préambules précédents dont Tom Heintzman parlait tout à l'heure, à conclure que cet article impose un jugement de novo, mais il n'est pas du tout certain qu'en dernière analyse, le tribunal sera persuadé que c'était bien là l'objectif de la loi.»

«THOMAS G. HEINTZMAN, C.R.: Je suis entièrement d'accord avec Claude. Je pense que les articles 49 et 50 sont très mal rédigés. Si l'intention du Parlement était, comme M. Fox l'a dit la nuit dernière, d'imposer une révision de novo, la formulation des articles 49 et 50, utilisant dans la version anglaise des expressions comme «is not entitled», «may» ou «must be refused» semble contraire à cette intention. La loi semble au contraire suggérer à la Cour que si le ministre a pris une décision qui relève de sa compétence, l'affaire est close et la cour n'a pas à aller au-delà de la compétence du ministre ou de l'institution.

Je pense que les articles 49 et 50 ne suggèrent pas une révision de novo.»

«M. MURRAY RANKIN: Permettez-moi d'augmenter encore un peu la confusion. Que pensez-vous, messieurs, de l'article 51? Il s'agit de la disposition qui autorise la Cour à déterminer si le refus du responsable de l'institution fédérale était fondé sur des motifs valables.

A la lumière de ce qui s'est dit ici même cet après-midi, je me demande si cette exception serait viable en pratique.

Qu'en pensez-vous, monsieur Thomson?»

«CLAUDE THOMSON, C.R.: De toute évidence, le gouvernement s'efforce d'imposer une limite au juge. Il semble en effet empêcher le juge de reconsidérer la question. Le juge devra déterminer si le responsable de l'institution avait des motifs valables d'agir ainsi.

A mon avis, il n'est pas facile de déterminer le sens de cette disposition. Dans un tel contexte, je ne sais vraiment ce qu'il faut en penser. Encore une fois, dans le domaine du droit administratif, nous avons

l'habitude des sentences arbitrales qui sont soumises à un tribunal. Celui-ci estime le plus souvent qu'il n'a pas à dire s'il est ou non d'accord avec les arbitres. Il dit simplement si l'interprétation qu'ils ont donnée est justifiée».

Selon cette disposition, je pense que la Cour déterminera si le responsable de l'institution, quelle que soit sa décision, a posé les bonnes questions et a abouti à une conclusion qui doit être considérée comme juste.

Je suis d'accord avec Tom pour dire que les effets combinés des articles 49, 50 et 51 dans leur version actuelle suscitent indiscutablement une confusion et pourraient donner lieu à des litiges. Plutôt que d'attendre l'avis des tribunaux, le Parlement devrait, dans l'intérêt général, apporter dès maintenant les précisions qui s'imposent.»

«GORDON HENDERSON, C.R.: A la lumière de ce que vous venez de dire, l'article 51 semble ajouter une difficulté, car il n'était pas question de motifs raisonnables aux articles 49 et 50. Il s'agissait de savoir si le document relevait ou non de telle ou telle catégorie, indépendamment de tout motif valable.

Avec l'article 51, il faut en plus tenir compte des motifs valables, ce qui semble totalement contraire à l'intention du législateur aux articles 49 et 50.»

«CLAUDE THOMSON, C.R.: En effet, Gordon, vous avez vu juste. Je ne veux pas simplement faire appel au bon sens. Je m'en tiens à la lettre du projet de loi. L'article 51 traite de questions très importantes, comme les relations du Canada avec les pays étrangers et les graves problèmes du droit criminel, alors que l'article 50 traite de questions qui peuvent être importantes pour certains individus dans certaines circonstances.»

La discussion qui précède fait apparaître des divergences de point de vue entre les avocats quant à l'issue d'un litige porté devant la Cour fédérale, qui appliquerait les articles 50 et 51. Nous espérons néanmoins que l'article 50 doit être interprété de telle sorte que la cour pourra substituer son point de vue à celui du responsable de l'institution fédérale quant à l'applicabilité des exceptions statutaires à un document.

En ce qui concerne l'article 51, il est manifeste que le rôle de la Cour a été sensiblement limité. La cour ne peut plus substituer son point de vue à celui du ministre quant à la possibilité de communiquer un document. Elle ne peut que vérifier si le ministre avait des motifs valables pour refuser la communication.

Sans exprimer de point de vue quant à la portée que devrait avoir le pouvoir de révision de la cour, nous estimons que cette forme limitée de révision ne devrait s'appliquer qu'aux sujets qui impliquent véritablement un jugement politique au sens strict. A cet égard, nous recommandons fermement que la révision prévue à l'article 51 soit réservée exclusivement aux exceptions énoncées aux articles 14 et 15, et non aux décisions fondées sur les exceptions des alinéas 16(1)c) ou 18(c).

Les exceptions des articles 14 et 15 impliquent manifestement un jugement politique. L'article 14 implique l'évaluation par le ministre du risque de préjudice pour les négociations fédéro-provinciales. L'article 15 concerne le risque de préjudice pour les relations internationales, la défense et les mesures prises contre les activités subversives ou hostiles. Dans ces domaines, on peut valablement prétendre que la Cour ne peut s'opposer au jugement du ministre en cas d'erreur certaine, et non simplement en cas d'erreur probable.

Dans les domaines visés aux alinéas 16(1)c) et 18(c), rien ne justifie, à notre avis, que la Cour ne puisse substituer son avis à celui d'un ministre. L'alinéa 16(1)c) traite des renseignements dont la divulgation nuirait aux activités destinées à faire respecter les lois ou au déroulement des enquêtes licites. Voilà des domaines qui relèvent bien de la compétence directe des tribunaux. Les décisions visées à cet alinéa n'impliquent aucune responsabilité ministérielle de nature «politique», mais requièrent au contraire un détachement complet de l'environnement politique et un respect scrupuleux de la règle du droit. A notre avis, aucune institution n'est mieux en mesure de réviser les conséquences des décisions de non-communication dans ce domaine, que les tribunaux.

On peut en dire autant à propos de l'alinéa 18(c). Cette disposition traite de la divulgation des documents qui peuvent nuire aux intérêts économiques du Canada ou qui risquent vraisemblablement de causer des avantages injustifiés à une personne. Mais l'essentiel de cette disposition énonce en fait une série d'éléments présentés de façon précise et laissant peu de place au jugement subjectif. A notre avis, rien ne devrait empêcher un tribunal de substituer son point de vue à celui d'un ministre quant à la possibilité d'invoquer les dispositions de cet article à propos d'un document. Etant donné que le préjudice envisagé est principalement de nature économique, il relève de la compétence des tribunaux, qui se prononcent quotidiennement sur des litiges de cette

nature. En outre, on voit mal en quoi la décision d'un ministre, voulant que la communication d'un document risque de causer des avantages injustifiés à une personne, peut être de nature politique. Etant donné que la décision concerne les conséquences de l'action de l'État sur un individu, elle relève parfaitement de la compétence des tribunaux.

Compte tenu de ce qui précède, nous proposons qu'à défaut de supprimer l'article 51, il faudrait le modifier de façon qu'il ne s'applique qu'aux documents dont la communication est refusée en vertu des articles 14 ou 15.

25. Les procédures impliquant l'intervention de tiers

Nos dernières remarques pour cette partie du projet de loi concernant les procédures par lesquelles la Loi sur l'accès à l'information autorise un tiers à intervenir devant la Cour fédérale pour protéger ses droits. Ces dispositions ne figuraient pas au bill C-15, et leur apparition dans le bill C-43 constitue une nette amélioration.

Nous avons deux éléments à formuler à leur propos, dans la perspective d'en augmenter la portée et la commodité.

Notre première remarque concerne l'intervention d'un tiers à propos des renseignements personnels qui peuvent être divulgués en vertu du paragraphe 19(2) de la Loi sur l'accès à l'information. Comme nous l'avons indiqué précédemment aux pages 34 à 39, nous demandons instamment que le paragraphe 19(2) soit modifié par l'ajout du critère des raisons d'intérêt public, de façon que les renseignements personnels puissent être divulgués lorsque les raisons d'intérêt public l'emportent nettement sur l'éventuelle violation de la vie privée qui pourrait résulter de la divulgation. Ce principe apparaît déjà à l'alinéa 8(2)(1) du projet de loi sur la protection des renseignements personnels, si ce n'est que la décision incombe exclusivement au ministre et qu'elle échappe à tout recours, le commissaire à la protection de la vie privée devant cependant en être avisé.

Si le critère de raisons d'intérêt public est ajouté au paragraphe 19(2), il sera indispensable de veiller à ce que l'individu dont les intérêts sont menacés par la divulgation ait la possibilité de faire entendre son point de vue. (Cette précaution est totalement absente de l'alinéa 8(2)(1) du projet de loi sur la protection des renseignements personnels; un ministre peut publier des renseignements personnels sur un individu pour des raisons d'intérêt public sans que l'individu en question ait la possibilité de faire entendre son point de vue.)

Aux termes du paragraphe 29(1) du projet de loi sur l'accès à l'information, le tiers ne doit être avisé que lorsque la divulgation porte sur des renseignements des catégories évoquées au paragraphe 20(1), à savoir les secrets professionnels, les renseignements fournis par le tiers à titre confidentiel, les renseignements préjudiciables à la situation concurrentielle et les renseignements qui risqueraient d'entraver des négociations.

C'est pourquoi nous proposons que le paragraphe 29(1) soit modifié par l'ajout d'une catégorie supplémentaire de renseignements dont la divulgation obligerait à consulter le tiers visé, à savoir les renseignements personnels, lorsque le ministre déclare qu'il a l'intention de les divulguer pour des raisons d'intérêt public. On pourrait obtenir ce résultat en modifiant le paragraphe 29(1) de la façon suivante:

Sous réserve du paragraphe 2, le responsable d'une institution fédérale qui a l'intention de donner communication totale ou partielle d'un document est tenu, si, selon lui, le document est susceptible de contenir:

- a) soit des secrets industriels d'un tiers,
- b) soit des renseignements personnels répondant à la définition de l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, dont la divulgation, de l'avis du responsable de l'institution, de constituer une intrusion dans la vie privée d'un tiers,
- c) soit des renseignements dont la communication risquerait, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)(c) ou (d).

de donner au tiers, dans les 30 jours suivants la réception de la demande, avis écrit de celle-ci ainsi que de son intention. La présente disposition ne vaut que s'il est possible de joindre le tiers sans problème sérieux.»

Notre deuxième préoccupation relativement à ces dispositions concerne les procédures de signification de l'avis au tiers. Le bill ne donne aucune indication quant aux mesures minimales que le responsable d'une institution est tenu de prendre pour «joindre» le tiers. Il ne prévoit aucune mesure de garantie, comme la publication de l'avis dans la Gazette du Canada. Il n'y est pas non plus question de la possibilité, pour les individus ou les sociétés dont les intérêts pourraient subir un préjudice en cas de communication, de se faire enregistrer à l'avance auprès d'un service particulier.

On pourrait résoudre les difficultés de ce genre en permettant au gouverneur en conseil de prescrire par règlements les procédures de remplacement permettant aux institutions de s'acquitter de leur obligation de joindre le tiers pour lui signifier l'avis, et éventuellement, de créer un registre sur lequel les tiers pourraient consigner leurs intérêts à l'avance.

ANNEXE A

Amendements proposés à la version
française du bill C-43

Dans la présente annexe, nous proposons certaines modifications visant à améliorer la version française du bill C-43. Il est évident qu'en traduction il a toujours plusieurs solutions valables. Il faut aussi souligner qu'il est très difficile de traduire fidèlement et exactement une loi. Nous tenons donc à louer le travail complexe et laborieux de ceux qui ont participé à la traduction du bill C-43.

Article 6

6. "A request for access to a record under this Act shall be made in writing to the government institution that has control of the record and shall provide sufficient details to enable an experienced employee of the institution with a *reasonable effort to identify the record*".

6. «La demande de communication d'un document se fait par écrit auprès de l'institution fédérale dont relève le document; elle doit être rédigée en des termes suffisamment précis *pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problème sérieux*».

La traduction française signifie en anglais «without any serious problems». Ce libellé permet l'application de normes subjectives, étant donné qu'un employé de l'institution fédérale visée peut juger que la recherche du document demandé pose des problèmes sérieux alors que la personne qui soumet la demande ou le Commissaire à l'information, par exemple, peuvent en juger autrement. Nous proposons donc le libellé suivant:

«afin de permettre à un fonctionnaire expérimenté de procéder à l'identification du document en y consacrant un effort raisonnable».

Alinéa 10(1)b)

(b) "the specific provision of this Act on which the refusal was based or the provision on which a refusal *could reasonably be expected to be based if the record existed*,"

b) «soit la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou sur laquelle il pourrait *vraisemblablement se fonder si le document existait*».

En français, on a remplacé la cause raisonnable par la cause probable, ce qui n'est pas du tout la même chose. En outre, il vaudrait mieux s'en tenir au terme «raisonnable», étant donné que les tribunaux y sont habitués. Nous proposons donc de remplacer le mot «vraisemblablement» par «raisonnablement».

Paragraphe 12(1)

(1) "Subject to subsection (2), a person who is given access to a record or a part thereof under this Act shall be given a copy thereof unless it would not be *reasonably practical* to reproduce the record or part thereof by reason of the length or nature thereof, in which case the person shall be given an opportunity to examine the record or part thereof in accordance with the regulations."

(1) «Sous réserve du paragraphe (2), l'accès aux documents s'exerce par délivrance de copies sauf dans les cas où la reproduction totale ou partielle des documents poserait, étant donné leur longueur ou leur nature, *des problèmes sérieux*; dans ces cas, l'accès aux documents s'exerce selon les modalités de consultation prévues par règlement.»

Comme nous l'avons souligné à la page 20 de notre mémoire, nous proposons quelques modifications au paragraphe 12(1). Toutefois, les mots soulignés figurent également dans l'amendement que nous suggérons. Nous proposons donc de remplacer les mots soulignés par ce qui suit:

«à cause de leur longueur ou de leur nature des difficultés pratiques qui ne pourraient être raisonnablement résolues; dans ces cas»

Cette proposition conserve les deux principes du caractère pratique et du caractère raisonnable.

Alinéa 12(5)b)

(5)(b) "within a *reasonable period of time*, if the record or part thereof was prepared by a government institution and the head of the government institution that has control of the record considers it to be in the public interest to cause a translation to be prepared."

(5)b) «dans un *délai convenable*, si, le document ou la partie en cause ayant été préparés par une institution fédérale, le responsable de l'institution fédérale dont relève le document juge dans l'intérêt public de faire traduire ce document ou cette partie.»

Nous jugeons que le mot *raisonnable* devrait être utilisé dans la version française. On pourrait aussi conserver le mot «convenable» en l'accompagnant de la restriction suivante:

«convenable *eu égard aux circonstances*».

Articles 14 et 17, paragraphes 15(1), 16(2) et 18(b), alinéas 20(1)c) et 20(1)d)

On a retenu, dans ces dispositions de la Loi, le principe de la cause raisonnable dans la version anglaise et celui de la cause probable dans la version française. À notre avis, cette différence entre les deux versions ne se justifie pas. Comme le mot «raisonnable» est parfaitement acceptable en français, nous croyons qu'il devrait être utilisé dans cette langue, comme il l'est en anglais. Nous recommandons donc de supprimer le mot *vraisemblablement* dans les dispositions susmentionnées et de le remplacer par *raisonnable* (ou la forme qui convient).

Alinéa 20(2)b)

(2)(b) "the head of the institution believes on *reasonable grounds*, that the results are misleading."

(2)b) «le responsable de l'institution *est fondé à croire* que les résultats risquent d'induire en erreur.»

On a encore supprimé de la version française le principe de la cause raisonnable. Nous proposons le libellé suivant:

«Le responsable de l'institution a des motifs raisonnables de croire que . . .»

Article 21

(1)(a) "memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;"

(1)a) «notes ou mémoires destinés à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;»

On a supprimé le mot «notes» dans la version anglaise. Ce mot devrait être ajouté à l'article même s'il n'en change pas le sens fondamental, par simple souci d'uniformité.

Article 23

"The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information relating to testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted *if such disclosure would prejudice the use or results of* particular tests or audits."

«Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements relatifs à certaines opérations—essais, épreuves, examens, vérifications—, ou aux méthodes et techniques employés pour les effectuer, et dont la divulgation *nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats*.»

La version française stipule que la demande peut être refusée, si la communication des renseignements nuit à l'exploitation des opérations ou fausse les résultats.

Nous proposons la traduction suivante:

«dont la divulgation porterait *préjudice à la conduite ou à l'utilisation d'examen ou vérifications particulières*.»

Article 26

De nouveau on a supprimé le principe de la cause raisonnable de la version française, qui porte à confusion. Nous proposons donc le libellé suivant:

«26. Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, est cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi, *de communiquer tout partie du document qui ne contient pas semblables renseignements ou matériel qui pourraient raisonnablement être retranchés.*»

Article 27

"The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act or any part thereof if the head of the institution believes on *reasonable grounds* that the material in the record or part thereof will be published by a government institution, agent of the Government of Canada or Minister of the Crown within ninety days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for printing or translating the material for the purpose of printing it."

«Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication totale ou partielle d'un document s'il est *fondé* à croire que le contenu du document sera publié en tout ou en partie par une institution fédérale, un mandataire du gouvernement du Canada ou un ministre de la Couronne dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression.»

Nous proposons le libellé suivant:

«s'il a des motifs raisonnables de croire que le contenu . . .»

Paragraphe 29(1)

(1) dernier paragraphe: "the head of the institution shall, subject to subsection (2), *if the third party can reasonably be located*, within thirty days after the request is received, give written notice to the third party of the request and of the fact that the head of the institution intends to disclose the record of part thereof."

(1) dernier paragraphe: «de donner au tiers, dans les trente jours suivant la réception de la demande, avis écrit de celle-ci ainsi que de son intention. La présente disposition ne vaut *que s'il est possible de joindre le tiers sans problèmes sérieux.*»

Nous proposons:

«de donner au tiers *un avis écrit de celle-ci ainsi que de son intention dans les 30 jours suivant la réception de la demande, s'il est possible de joindre ce tiers par des moyens raisonnables.*»

Paragraphe 31(d)

(d) "From persons who have not been given access to a record or a part thereof in the official language requested by the person under subsection 12(5), or have not been given access in that language *within a period of time that they consider appropriate*; or"

d) «déposées par des personnes qui se sont vu refuser la traduction visée au paragraphe 12(5) ou qui considèrent comme *contre-indiqué le délai* de communication relatif à la traduction;»

Cette traduction ne rend pas le sens complet d'un retard injustifié. Nous proposons l'amendement suivant:

«ou qui considèrent que le délai fixé pour la traduction de renseignements requis *n'est pas raisonnable.*»

Paragraphe 38(3)

(3) "Where a notice has been requested under paragraph (1)(b) but no such notice is received by the Commissioner within the time specified therefor or the action described in the notice is, in the opinion of the Commissioner, inadequate or inappropriate *or will not be taken in a reasonable time*, the Commissioner shall so advise the complainant in his report under subsection (2) and may include in the report such comments on the matter as he thinks fit."

(3) «Le commissaire à l'information mentionne également dans son compte rendu au plaignant, s'il y a lieu, le fait que, dans les cas prévus à l'alinéa (1)b), il n'a pas reçu d'avis, dans le délai imparti ou que les mesures indiquées dans l'avis sont, selon lui, insuffisantes, inadaptées *ou non susceptibles d'être prises en temps utile.* Il peut en outre y inclure tous commentaires qu'il estime utiles.»

Nous jugeons que la traduction suivante serait meilleure:

«ou ne pourraient être mises en vigueur dans un délai raisonnable.»

Article 51

“Where the head of a government institution refuses to disclose record requested under this Act or a part thereof on the basis of section 14 or 15 or paragraph 16(1)(c) or 18(c), the Court shall, if it determines that the head of the institution did not have *reasonable grounds* on which to refuse to disclose the record or part thereof, order the head of the institution to disclose the record or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested access to the record or shall make such other order as the Court deems appropriate.”

«Dans les cas où le refus de communication totale ou partielle du document s'appuyait sur les articles 14 ou 15 ou sur les alinéas 15(1)c) ou 18c), la Cour, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des *motifs valables*, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner communication totale ou partielle à la personne qui avait fait la demande; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.»

L'expression «reasonable grounds» est traduite par «motifs valables» qui semble plus souple: «*motifs raisonnables*» serait, à notre avis, une meilleure traduction.

Article 55

(2) “Subject to this section, the Information Commissioner holds office during *good behaviour for a term of seven years*, but may be removed by the Governor in Council at any time on address of the Senate and House of Commons.”

(2) «Sous réserve du présent article, le Commissaire à l'information *occupe sa charge à titre inamovible* pour un mandat de sept ans, sauf révocation par le gouvernement en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.»

Deux problèmes se posent au sujet de cet article. Premièrement, la version française ne conserve pas le principe du «comportement digne»; deuxièmement, la version française ajoute la notion d'une «charge inamovible», lorsque le mandat stipulé est de sept ans.

Nous proposons donc le libellé suivant:

«sous réserve du présent article, le Commissaire à l'information occupe sa charge, *tant qu'il en est digne*, pour un mandat de sept ans, . . .»

ANNEXE B

Association du Barreau canadien

La liberté d'information au Canada: un projet de loi type

Dans la présente annexe, nous avons reproduit le texte du projet de loi type sur la liberté d'information publié par l'Association du Barreau canadien en mars 1979 à Victoria (Colombie-Britannique).

Loi sur la liberté d'accès à l'informationLOI DONNANT AU PUBLIC ACCÈS À L'INFORMATION
RELATIVE À L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**Note**

Ce projet de loi se veut être un prototype de loi sur le plan fédéral au Canada. Il peut toutefois être adapté aux fins provinciales moyennant quelques changements mineurs. En soumettant ce prototype de projet de loi, l'Association du Barreau Canadien tient à souligner qu'elle n'a d'autre but que d'amorcer un dialogue. Elle souligne également que le texte n'est en aucune façon la seule rédaction législative susceptible de produire une loi significative. Au cours de l'examen des articles de loi, certains changements mineurs pourraient s'avérer utiles afin de satisfaire à des situations précises ou de clarifier l'applicabilité de la loi dans certains cas particuliers.

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes décrète:

TITRE ABRÉGÉ

1. Titre abrégé.—La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur la liberté d'accès à l'information*.

INTERPRÉTATION

2. Définitions.—Dans la présente loi, on entend par

- «administration publique,» les activités, au Canada et à l'étranger, du gouvernement du Canada, d'une institution, d'une cour ou d'un tribunal au niveau fédéral ou d'un autre organisme remplissant une fonction du gouvernement du Canada;
- «chef d'une institution,» l'administrateur en chef d'une institution, ou le membre du conseil des ministres responsables de l'institution, s'il s'agit d'un ministère du gouvernement du Canada ou d'une institution dont la responsabilité incombe à un membre du conseil des ministres, eu égard à la présente loi;
- «commissaire à l'information,» la personne nommée ou conformément à l'article 11;
- «conseil des ministres,» le Conseil privé de la Reine au Canada;
- «cour,» la Cour fédérale du Canada;
- «document,» la totalité ou une partie d'un livre, document, écrit, carte, film, ruban magnétoscopique, bande d'enregistrement sonore, ou autre chose faite ou obtenue dans le cadre de l'administration publique ou sur lequel une information est écrite, enregistrée, consignée ou reproduite ou, si le document dans la forme où il est conservé ne renseigne pas sur l'information qu'il contient, sa transcription explicative;
- «ministre responsable,» eu égard à une institution, le chef de l'institution si ce dernier est membre du Conseil des ministres, autrement, le membre du Conseil des ministres à qui incombe la responsabilité de représenter l'institution auprès du Parlement.

PREMIÈRE PARTIE

PROCÉDURE RELATIVE À UNE DEMANDE DE DOCUMENT

3. (1) Demande.—Une personne peut soumettre à une institution possédant un document ou en ayant le contrôle une demande écrite aux fins d'examiner le document ou d'en obtenir copie.

(2) Divulgateion.—Sous réserve de la présente loi, une institution, qui reçoit une demande de document suffisamment précise pour permettre à un fonctionnaire de l'institution connaissant ce domaine de l'administration publique de l'identifier et de le retracer sans devoir recourir à un effort excessif, fournit,

- a) le document aux fins d'examen du demandeur, si la demande est à cet effet, ou
- b) une copie du document au demandeur, si la demande est à cet effet.

(3) Document électronique.—L'institution, saisie d'une demande écrite relative à un document consigné sur microfilm, film, ruban magnétoscopique, bande d'enregistrement sonore ou conservé par un autre moyen électronique, peut à son gré

- a) si la demande est aux fins d'examen du document, la considérer comme une demande aux fins d'examen de la transcription du document ou, s'il s'agit d'un document visuel ou sonore, la considérer comme une demande aux fins de visionnement ou d'audition du document conformément aux règlements, ou
- b) si la demande est aux fins d'obtention d'une copie du document, la considérer comme une demande aux fins d'obtention d'une copie de la transcription du document.

(4) Avis du droit à la revision.—Dès qu'une institution est saisie d'une demande de document, elle informe promptement le demandeur de son droit à un recours en révision auprès du commissaire à l'information, conformément au paragraphe 7(5).

4. (1) Responsabilité du chef d'une institution.—Le chef d'une institution est responsable de l'administration et de l'observance de la présente loi au sein de l'institution qu'il dirige mais il peut désigner des agents des demandes aux fins de la présente loi et leur déléguer ses pouvoirs en tout ou en partie.

(2) Agent des demandes.— La décision d'un agent des demandes, prise dans l'exercice de ses fonctions, est réputée être la décision du chef de l'institution.

5. (1) Principe directeur.—Une institution donne suite à une demande de document dans la perspective de fournir au public, promptement et à bon marché, une information aussi complète que possible.

(2) Pas de restriction de l'usage et de la coutume.—Nulle disposition de la présente loi ne peut être interprétée dans le sens d'une restriction à l'accès à l'information déjà garantie au public par l'usage ou la coutume avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

6. (1) Demande de document.—Une demande de document est soumise à une institution qui a en sa possession ce document ou une copie de celui-ci.

(2) Si l'institution ne possède pas le document.—L'institution, saisie d'une demande d'un document qu'elle ne possède pas et dont elle n'a pas copie, doit aussitôt

- a) soit, transmettre la demande à l'institution la plus susceptible d'être en mesure d'y satisfaire,
- b) soit, informer le demandeur du nom de l'institution la plus susceptible d'être en mesure d'y satisfaire.

(3) Transmission de la demande.—L'institution saisie d'une demande d'un document peut la transmettre à une autre institution qui le possède ou en a copie et dont la compétence à cet égard est plus immédiate.

(4) Avis à toute personne susceptible d'être lésée.—L'institution, saisie d'une demande de document susceptible, à son avis, d'être l'objet d'une requête pertinente en interdiction de divulgation en vertu des articles 25 et 26,

en informe, avant de divulguer le document, toute personne qui pourrait être lésée gravement dans ses intérêts par suite de cette divulgation et lui fournit l'occasion de faire valoir ses droits.

(5) Délai de transmission.—L'institution effectue la transmission d'une demande de document en vertu du paragraphe (3) dans les trente jours de sa réception ou dans le délai supplémentaire qui lui est imparti en vertu de l'avis émis conformément au paragraphe 7(2) ou de l'ordonnance émise par la cour conformément au paragraphe 9(1).

(6) Institution à laquelle la demande est transmise.—Aux fins de la présente loi, l'institution à laquelle une demande de document a été transmise conformément au paragraphe (5) est réputée être l'institution qui l'a reçue en premier lieu.

7. (1) Délai de décision.—Dans les trente jours de la réception d'une demande de document, l'institution décide de divulguer ou non le document et informe immédiatement le demandeur de sa décision.

(2) Avis de prolongation de délai.—L'institution peut, avant l'expiration du délai prévu au paragraphe (1) et si elle en informe le demandeur par un avis écrit, prolonger ce délai d'une durée additionnelle de quinze jours si la période initiale est insuffisante pour arrêter sa décision de divulguer ou non le document, par suite de la nécessité

a) d'obtenir le document d'un bureau de l'institution situé dans un lieu autre que celui du bureau donnant suite à la demande,

b) d'effectuer une recherche ou un examen indispensable du très grand nombre de documents relatifs à la demande, ou

c) de consulter

(i) un bureau de l'institution situé dans un lieu autre que celui du bureau donnant suite à la demande,

(ii) une autre institution, ou

(iii) une personne ayant un intérêt marqué relativement au document qui fait l'objet de la demande.

(3) Divulgence immédiate.—Sous réserve de l'article 18, une institution qui arrête sa décision de divulguer un document, le divulgue immédiatement après en avoir pris la décision.

(4) Avis de non-divulgence.—Sous réserve du paragraphe (6), l'institution qui décide de ne pas divulguer un document, communique sa décision par écrit en précisant, notamment

a) la disposition de la présente loi sur laquelle elle fonde son refus de divulguer le document,

b) un exposé des motifs justifiant de l'application de cette disposition au document qui fait l'objet de la demande, et

c) le droit à un recours en révision auprès du commissaire à l'information et le délai prévu pour l'exercer.

(5) Le défaut de divulguer en temps voulu équivaut à un refus de divulguer.—Le défaut d'une institution de communiquer un avis en conformité du paragraphe (4) dans le délai imparti par le paragraphe (1) ou, en cas de prolongement en vertu du paragraphe (2), dans le délai prolongé, équivaut à une décision de ne pas divulguer le document qui fait l'objet de la demande. Le demandeur est alors en droit d'exercer le recours en révision de la décision de l'institution auprès du commissaire à l'information.

(6) Document non-existant ou introuvable.—Si une institution fonde son refus de divulguer un document sur le motif qu'il n'existe pas ou est introuvable, malgré une recherche minutieuse et diligente,

a) l'institution communique sa décision par écrit en précisant au demandeur qu'il a droit à un recours en révision auprès du commissaire à l'information et le délai prévu pour l'exercer; et

b) le demandeur peut dès lors exercer son recours en révision de la décision de l'institution auprès du commissaire à l'information.

8. (1) Droits.—Une institution qui divulgue un document peut, sous réserve des règlements décrétés en vertu de l'article 38, imposer les droits suivants:

- a) un droit initial maximal de dix dollars, payable lors du dépôt de la demande de document,
- b) un droit supplémentaire maximal de quinze dollars aux fins de recherche, et
- c) un droit raisonnable de reproduction du document n'en excédant pas le coût direct, à la condition toutefois que le droit initial soit d'abord affecté au coût de reproduction.

(2) Gratuité ou droit réduit.—Un document peut être fourni gratuitement ou moyennant un droit réduit si l'institution estime que la divulgation du document constitue avant tout une mesure à l'avantage du public.

(3) Facteurs.—L'institution fonde son estimation de l'avantage que le public peut retirer de la divulgation de l'information sur des facteurs tels le nombre de bénéficiaires, l'importance de l'avantage, l'utilité de l'information, la probabilité d'une concrétisation de mesures bénéfiques pour le public et autres facteurs justifiant l'utilisation des fonds publics.

(4) Partie d'un manuel.—Un droit n'est pas exigible si le document divulgué est une partie intégrante d'un manuel dont la publication est obligatoire en vertu de l'article 31, mais qui n'a pas été publié ou mis en vente conformément à cet article.

(5) Avis du droit de recours au commissaire sur les droits à payer.—L'institution informe la personne à qui elle a imposé des droits en vertu du paragraphe (1) de son droit à un recours en révision auprès du commissaire à l'information de l'imposition des droits relatifs au dépôt de la demande, à la recherche et à la reproduction d'un document.

9. (1) Appel de l'institution sur le délai.—Une institution qui a fait diligence pour donner suite à une demande de document peut s'adresser à la cour pour obtenir l'émission d'une ordonnance lui impartant un délai supplémentaire pour ce faire.

(2) Compétence de la cour.—La cour peut alors

- a) émettre une ordonnance impartant un délai supplémentaire si elle estime que l'institution a fait diligence pour donner suite à la demande sans toutefois pouvoir se conformer au délai imparti en vertu de l'article 7, et
- b) émettre, sous réserve de l'alinéa a), une ordonnance imposant les conditions qu'elle juge appropriées, y compris celle, advenant le défaut de l'institution de faire diligence en donnant suite à la demande, qu'elle n'est pas autorisée à imposer les droits prévus au paragraphe 8(1) ou qu'elle n'aura que des droits moindres que ceux dont elle pourrait autrement se prévaloir.

DEUXIÈME PARTIE

RÉVISION DE LA DÉCISION D'UNE INSTITUTION

10. (1) Définitions.—Dans la présente partie, on entend par «requérant,» une personne qui exerce un recours en révision, «recours en révision,» le recours prévu au paragraphe (2).

(2) Recours en révision.—Une personne qui reçoit l'avis mentionné aux paragraphes 7(4), 7(6) ou 8(5) peut, dans les trente jours de réception de cet avis, exercer par écrit auprès du commissaire à l'information un recours en révision de la décision mentionnée dans l'avis.

11. (1) Commissaire à l'information.—Le gouverneur en conseil, sur recommandation du Parlement, nomme le commissaire à l'information et lui confère la qualité d'officier du Parlement. Ce dernier exerce les pouvoirs et fonctions que lui assigne la présente loi.

(2) Mandat.—Le mandat du commissaire à l'information est de dix ans, sous réserve de bonne conduite. Le gouverneur général peut toutefois le destituer suite à une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

(3) **Traitement.**—Le commissaire à l'information reçoit un traitement, tiré du fonds du revenu consolidé, qui est égal à celui d'un juge de la cour.

(4) **Pension.**—La *Loi sur la pension de la Fonction publique* s'applique au commissaire à l'information, sauf les dispositions relatives à la permanence de l'emploi.

(5) **Fonctionnaires.**—Les fonctionnaires nécessaires au commissaire à l'information dans l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

12. **Serment.**—Avant d'exercer ses fonctions, le commissaire à l'information s'engage par serment, devant le greffier de la Chambre des communes, à exercer les pouvoirs et les fonctions de sa charge avec fidélité et impartialité.

13. (1) **Pouvoirs d'enquête.**—Dès réception d'un recours en révision, le commissaire à l'information peut faire enquête, avoir accès aux établissements occupés par l'institution visée par l'enquête et y faire toute investigation qu'il estime pertinente.

(2) **Examen à huis clos.**—Dans le cadre d'une révision, le commissaire à l'information peut exiger les documents pertinents qui existent. Il les examine à huis clos en prenant les mesures de sécurité qu'il estime nécessaires et convenables pour en préserver le caractère confidentiel.

14. (1) **Recommandation à l'institution.**—A la fin de l'enquête, si le commissaire à l'information conclut que le recours en révision doit avoir gain de cause, en tout ou en partie, tel que présenté ou selon les conditions qu'il détermine, il communique au chef de l'institution son rapport faisant état des conclusions de l'enquête et de ses recommandations.

(2) **Détermination de la décision.**—Dans les dix jours de la réception du rapport du commissaire à l'information, le chef de l'institution communique au commissaire à l'information sa détermination de confirmer, modifier ou rejeter la décision faisant l'objet d'une révision.

(3) **Avis au requérant.**—Le commissaire à l'information communique par écrit au requérant les conclusions de son enquête et la détermination arrêtée en vertu du paragraphe (2), dans les trente jours de la réception du recours en révision.

(4) **Avis de la décision et du droit d'appel.**—Si la décision faisant l'objet d'une révision est confirmée ou modifiée de telle sorte que, de l'avis du commissaire à l'information, elle est conforme aux dispositions de la présente loi, le commissaire à l'information en informe le requérant et lui précise le droit d'appel que lui confère le paragraphe 16(1).

(5) **Décision dérogeant à la loi.**—Si la décision faisant l'objet d'une révision est confirmée ou modifiée de telle sorte que, de l'avis du commissaire à l'information, elle déroge aux dispositions de la présente loi, le commissaire à l'information informe le requérant que selon lui la décision devrait être rejetée ou modifiée de la manière qu'il indique, et il lui précise le droit d'appel que lui confère le paragraphe 16(1).

15. (1) **Rapport annuel.**—Le commissaire à l'information fait rapport annuellement de ses activités au président de la Chambre des communes qui fait déposer le rapport au Parlement dans les quinze jours qui suivent sa réception ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, dans les quinze jours de l'ouverture de la session suivante.

(2) **Rapport spécial.**—Si le commissaire à l'information estime que l'intérêt public ou l'intérêt d'une personne ou d'une institution le commande, il peut faire un rapport spécial au Parlement ou faire une déclaration publique sur toute question générale relative à l'exercice des fonctions que lui assigne la présente loi ou sur toute question particulière sur laquelle il a fait enquête.

16. (1) **Appel du requérant.**—Le requérant a un droit d'appel auprès de la cour de la décision d'une institution. Il l'exerce dans les trente jours de la réception de l'avis du commissaire à l'information émis en vertu des paragraphes 14(4) ou 14(5).

(2) **Trois juges.**—Le juge en chef de la cour nomme trois juges de la division de première instance qui deviennent seuls compétents à entendre et juger les appels des décisions d'une institution.

(3) **Un seul juge.**—A défaut d'une requête expresse présentée par l'institution dans les dix jours du dépôt d'appel, l'affaire est entendue et jugée par un seul juge.

(4) **Requête.**—L'affaire est entendue et jugée par trois juges si l'institution présente une requête en ce sens.

17. (1) **«De novo» et examen à huis clos.**—La cour entend l'affaire «de novo.» Elle peut examiner un document pertinent à huis clos afin de décider si le document, en totalité ou en partie, est exempt de la divulgation en vertu d'une exception prévue dans la troisième partie de la présente loi.

(2) **Fardeau de la preuve.**—Lors de l'audition devant la cour d'une affaire relevant de l'application de la présente loi, le fardeau de la preuve sur toute question en litige incombe à l'institution.

(3) **Huis clos à la discrétion de la cour.**—La cour peut imposer le huis-clos pour la totalité ou une partie de l'audition et entendre, sous le sceau du secret, la preuve ou les représentations de l'une ou l'autre partie en cause, à la condition toutefois de donner aux parties un aperçu général de la preuve et des représentations qui soit juste et utile pour l'une et l'autre partie.

(4) **Audience d'une manière sommaire.**—Une demande à la cour faite en vertu de la présente loi est entendue et jugée sans délai et d'une manière sommaire.

(5) **Compétence de la cour.**—La cour a compétence, dans toute cause qu'elle entend en vertu de la présente loi, pour émettre les ordonnances suivantes:

- a) une ordonnance enjoignant l'institution de produire le document qui a fait l'objet de la demande et tout autre document qui s'avère nécessaire pour juger l'affaire,
- b) une ordonnance enjoignant l'institution de divulguer le document qui a fait l'objet de la demande,
- c) une ordonnance dispensant des droits perçus par l'institution ou les réduisant, y compris dans le cas où l'institution n'a pas répertorié un document conformément à l'article 32 de la présente loi,
- d) une ordonnance interdisant la divulgation du document qui a fait l'objet de la demande,
- e) une ordonnance enjoignant l'institution d'extraire d'un document exempté de la divulgation une partie que la cour, suite à un examen effectué conformément au paragraphe (1), juge digne de divulgation.

18. (1) **Les intérêts d'un tiers.**—Quiconque estime que ses intérêts pourraient être lésés par la divulgation d'un document qui est susceptible d'une exemption en vertu des articles 25 ou 26 peut demander à l'institution de l'entendre avant de procéder à la divulgation du document. L'institution fait droit à cette demande.

(2) **Certificat d'intention de divulgation.**—Une institution qui, après avoir informé un demandeur de son droit à se faire entendre en vertu du paragraphe 6(4) ou après avoir reçu de la part d'une personne une demande de se faire entendre en vertu du paragraphe (1) et à laquelle elle a fait droit, décide néanmoins de divulguer le document qui a fait l'objet de la demande, doit avant de procéder à la divulgation fournir à la personne un certificat attestant de son intention et l'informer de son droit d'appel en vertu du paragraphe 18(3).

(3) **Appel à la cour.**—Nulle disposition de la présente loi n'entrave le droit d'une personne qui reçoit le certificat mentionné au paragraphe (2) d'en appeler à la cour, dans les dix jours de la réception du certificat, pour qu'elle révise la décision de l'institution. Tant que la cour n'a pas terminé la révision, l'institution ne divulgue pas le document.

(4) **Partie au litige.**—Dans toute cause constituant un appel à la cour, suite au refus de l'institution de divulguer un document, une personne dont les intérêts pourraient être lésés par la divulgation du document parce qu'il est susceptible d'une exemption en vertu des articles 25 ou 26, peut en appeler à la cour pour être admise comme partie au litige.

19. Dépens.—Les dépens suivent le sort de la cause conformément aux règles de la Cour fédérale. La cour peut adjuger à l'appellant les dépens raisonnables qu'il a encourus en vertu de la présente loi si elle estime que le point de vue de l'appellant a prévalu.

20. Cour d'appel.—Un droit d'appel à la Cour d'appel de la Cour fédérale existe pour toute question de droit et de compétence.

TROISIÈME PARTIE

EXEMPTIONS

21. (1) Documents du conseil des ministres.—Une institution ne divulgue pas, à moins d'en recevoir l'ordre du ministre responsable, les documents suivants du conseil des ministres:

- a) un document traitant des délibérations ou des décisions du conseil des ministres ou d'un comité de ce conseil,
- b) un document traitant d'un exposé fait au conseil des ministres ou à l'un des comités de ce conseil,
- c) un document traitant d'une politique ou d'une proposition établie par un ministre en vue de sa présentation au conseil des ministres ou à l'un des comités de ce conseil, ou encore un document qui a été examiné et approuvé par un ministre en vue de sa présentation au conseil des ministres ou à l'un des comités de ce conseil,
- d) un document traitant des affaires du conseil des ministres et établi par un fonctionnaire du bureau du conseil des ministres ou d'un comité de ce conseil,
- e) un document traitant d'une consultation entre ministres au sujet d'une question de politique gouvernementale.

(2) Divulgaration après dix ans.—Le paragraphe (1) ne s'applique pas à un document du conseil des ministres établi depuis dix ans, à la condition qu'il l'ait été après l'entrée en vigueur de la présente loi.

22. (1) Exemption générale.—Une institution peut refuser de divulguer un document établi par un fonctionnaire d'une institution pour exposer l'opinion, l'avis ou la recommandation d'un fonctionnaire et qui lui est soumis aux fins d'évaluation d'une activité reliée à la prise d'une décision ou à la formulation d'une politique.

(2) Limitation.—Une institution autorisée en vertu du paragraphe (1), à refuser la divulgation d'un document de nature similaire à ceux énumérés ci-dessous, ne peut se prévaloir de cette autorisation et refuser de divulguer un tel document sauf si les conditions à ce moment-là sont susceptibles de nuire d'une manière déraisonnable à la prise d'une décision ou à la mise en œuvre d'une politique. Ces documents sont:

- a) un document contenant principalement des données d'ordre matériel,
- b) un relevé statistique.
- c) un rapport d'évaluation peu importe si son auteur est un fonctionnaire de l'institution,
- d) une analyse traitant des effets sur l'environnement ou un document semblable établi par une institution à laquelle incombe la responsabilité du contrôle de l'environnement,
- e) un rapport d'analyse d'un produit aux fins de vérification d'un équipement du gouvernement ou un rapport d'analyse d'un bien de consommation,
- f) un rapport ou une étude portant sur le rendement et l'efficacité d'une institution, que ce document traite d'une question d'ordre général, d'un programme particulier ou d'une politique précise,
- g) une étude technique, y compris une estimation de coûts, relative à une politique gouvernementale ou à un projet du gouvernement,
- h) un rapport contenant les résultats d'une recherche opérationnelle, entreprise en vue de formuler une proposition de politique,

j) un plan définitif ou une proposition finale visant la réorganisation du mandat d'une institution ou la mise en place d'un nouveau programme, y compris les prévisions budgétaires s'y rattachant, que le plan ou la proposition requiert ou non une approbation,

j) un rapport d'un comité, groupe de travail ou organisme similaire sur le plan interministériel, ou encore d'un comité ou groupe de travail sur le plan interne d'une institution, tous créés aux fins de préparer un rapport sur une question particulière,

k) un rapport d'un comité, conseil ou autre organisme rattaché à une institution et qui a été créé aux fins de conduire des enquêtes et de présenter rapports et recommandations à cette institution,

l) une proposition définitive en vue de la préparation d'une législation subordonnée,

m) une opinion, une instruction ou une directive du genre de celles mentionnées à l'alinéa 31(1)b) et un énoncé de politique ou d'une règle fondamentale du genre de celles mentionnées à l'alinéa 32(1)b), et

n) une décision finale, un ordre ou une règle rendu par un fonctionnaire d'une institution au cours ou à la suite de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par ou en vertu d'une loi ou d'un programme administré par l'institution, indépendamment du fait que cette loi ou ce programme accorde ou non un recours en appel de la décision, de l'ordre ou de la règle ou de tout motif pouvant les justifier, que ce motif

(i) se retrouve ou non dans une note de service interne de l'institution ou dans une lettre que l'institution aurait adressée à une personne déterminée, ou

(ii) ait été fourni ou non par le fonctionnaire qui a rendu la décision, l'ordre ou la règle ou qu'il ait fait partie implicitement de sa décision, son ordre ou sa règle.

(3) **Divulgarion au delà de dix ans.**—Le paragraphe (1) ne s'applique pas à un document établi depuis dix ans à la condition qu'il l'ait été après l'entrée en vigueur de la présente loi.

23. (1) Défense et relations internationales.—Une institution peut refuser de divulguer un document, pendant une période de dix ans à compter de son établissement, si elle a raison de croire que la divulgation pourrait nuire à la défense nationale ou aux relations internationales.

(2) **Prolongation de la période d'exemption.**—Une institution peut refuser de divulguer un document après la période de dix ans mentionnée au paragraphe (1), si le document

a) a été remis à une institution par un gouvernement étranger ou une organisation internationale avec l'entente qu'il demeurera confidentiel,

b) renferme des renseignements secrets, notamment ceux relatifs à la cryptographie, à la stratégie ou aux bases militaires,

c) pourrait mettre en danger la vie ou la sécurité d'une personne.

24. (1) Application de la loi et instance judiciaire.—Une institution peut refuser de divulguer un document, si de sérieuses conséquences négatives sur l'application de la loi ou sur le déroulement d'une procédure judiciaire pourraient s'en suivre, mais uniquement dans la mesure où cette divulgation pourrait raisonnablement

a) entraver une procédure d'application de la loi,

b) contrecarrer une enquête menée en vue de l'application d'une loi ou une enquête qui peut entraîner l'application d'une loi,

c) révéler les techniques et la procédure d'enquête en vigueur ou susceptibles d'être adoptées,

d) divulguer l'identité d'un informateur secret ou révéler une information pouvant provenir uniquement de cet informateur,

e) mettre en danger la vie ou la sécurité d'un officier de justice,

f) priver une personne de son droit à un procès juste ou à un jugement impartial,

g) révéler l'existence d'un document confisqué à une personne par un officier conformément à la loi ou à un règlement,

h) mettre en danger un immeuble ou un véhicule contenant un objet, ou un système ou une procédure établi pour la protection d'un objet pour lequel une protection est normalement requise,

- i) faciliter l'évasion d'une personne qui est en état d'arrestation légale ou être susceptible de compromettre la sécurité d'un centre de détention,
- j) avoir de graves conséquences sur la situation du gouvernement, d'une institution ou de l'un de ces fonctionnaires dans le déroulement d'une procédure judiciaire impliquant ou qui serait susceptible d'impliquer le gouvernement, l'institution ou l'un de ces fonctionnaires.

(2) **Document non exempté.**—Dans la mesure du possible, le paragraphe (1) s'interprétera en omettant d'y inclure un document similaire à

- a) un document révélant que l'envergure d'une enquête sur l'application de la loi a outrepassé les limites prévues par la loi,
- b) un document révélant le recours à une technique ou à une procédure illégale,
- c) un document contenant un aperçu général de la structure et d'un programme d'une organisation d'application de la loi,
- d) un rapport des succès obtenus dans l'exécution d'un programme d'application de la loi, y compris une analyse statistique s'y rapportant,
- e) un rapport établi par suite d'une inspection ou d'une enquête de routine effectuée par un organisme chargé de veiller à l'application d'une loi à caractère non pénal et à la réglementation de cette loi,
- f) un rapport d'une enquête sur l'application de la loi dont l'essentiel a été révélé à la personne ou à l'organisme qui a fait l'objet de l'enquête.

25. Vie privée et intérêt.—Une institution peut refuser de divulguer

- a) un document dont la divulgation constitue une intrusion dans la vie privée d'une personne sans réelle justification d'intérêt public.
- b) des renseignements sur une personne communiqués à titre confidentiel à une institution, si cette divulgation fait craindre que des renseignements de ce genre ne soient plus accessibles, alors qu'il est dans l'intérêt public que des renseignements de ce genre continuent à lui parvenir.
- c) des lettres et des écrits personnels ayant ait l'objet d'une donation ou d'un transfert aux Archives publiques ou à la Bibliothèque nationale à moins que cette divulgation ne soit conforme aux conditions de la donation ou du transfert,
- d) la correspondance d'un ministre ou d'une institution qui révèle l'identité de la personne à qui elle est adressée ou la correspondance qu'un ministre ou qu'une institution serait en droit de ne pas divulguer en vertu d'une autre disposition de la présente loi.

26. (1) Renseignement commercial ou financier.—Une institution peut refuser de divulguer un document qui révèle un secret commercial ou d'autres renseignements de nature commerciale ou financière, sauf les résultats statistiques, si cette divulgation peut:

- a) avoir de sérieuses conséquences négatives sur les intérêts économiques légitimes du Canada, comme par exemple:
 - (i) en révélant des renseignements relatifs à la devise, à la frappe de la monnaie et au cours légal,
 - (ii) en révélant l'examen d'une possibilité de modification du taux bancaire, des tarifs, de la taxe de vente ou d'accise, d'imposition d'un contrôle sur l'octroi du crédit, de vente ou d'acquisition d'immeubles, d'un nouveau zonage urbain ou de toute proposition de ce genre, ou
 - (iii) en entravant la réglementation ou la surveillance des institutions financières, de l'investissement étranger, des opérations boursières et des importations ou des exportations,
- b) placer l'institution, ou une entreprise commerciale ou financière, y compris une société de la Couronne dans une situation désavantageuse excessive relativement à une activité concurrentielle ou lors d'une négociation, en cours ou à venir, d'un accord contractuel, ou de toute autre situation similaire,
- c) causer une perte ou un gain exorbitant à une personne, un groupe, un comité, un organisme financier ou une institution, ou

d) faire craindre que des renseignements du genre de ceux communiqués à titre confidentiel à une institution ne soient plus accessibles alors qu'il est dans l'intérêt public que ce genre de renseignements continue à lui parvenir.

(2) **Caractère privé de l'industrie et intérêt public.**—Une institution ne peut se prévaloir du paragraphe (1) pour refuser de divulguer un rapport sur une industrie s'il est nettement prouvé que l'intérêt public prime sur l'intérêt privé, comme par exemple l'intérêt public dans l'amélioration de la concurrence, l'évaluation de certains aspects de la réglementation gouvernementale sur les pratiques commerciales ou les contrôles exercés sur l'environnement.

27. Exemption légale.—Une institution peut refuser de divulguer un document dont la divulgation est interdite par une loi, si cette interdiction spécifie qu'elle s'applique en dépit des dispositions de la présente loi.

28. (1) Extraits.—Si l'institution reçoit une demande de document qui comporte des renseignements que celle-ci est en droit de ne pas divulguer et d'autres qu'elle doit divulguer, l'institution divulgue alors les parties du document formant des extraits acceptables aux fins de divulgation.

(2) **Exemption et intérêt public.**—Une institution peut, en dépit des dispositions de la présente partie, divulguer un document bénéficiant d'une exemption en vertu des articles 21, 22, 23 ou 24 si, de l'avis du chef de l'institution, l'intérêt public et les intérêts du demandeur priment ceux à la non divulgation.

QUATRIÈME PARTIE

DIFFUSION DE L'INFORMATION

29. Description des institutions.—Le gouverneur en conseil fait publier annuellement une description des institutions aux fins de la présente loi, ainsi que des informations relatives à chaque institution, notamment:

- a) le lieu où une demande de documents doit être adressée,
- b) les lieux où les documents mentionnés aux articles 30, 31, 32 et 34 et publiés par l'agence peuvent être achetés, de même que les livres et documents mentionnés aux articles 30, 32 et 34 et qui n'ont pas été publiés, peuvent être examinés ou reproduits;
- c) des précisions sur toutes les commissions, conseils, comités et autres organismes constitués de deux personnes et plus, faisant partie d'une institution ou qui ont été constitués afin de la conseiller, ou dont les réunions sont publiques ou dont les procès-verbaux de réunions peuvent être consultés par le public, et
- d) l'adresse d'une bibliothèque ou d'une salle de lecture mise à la dispositions du public par l'institution.

30. L'organisation et l'administration de l'institution.—Sous réserve des dispositions de la présente loi, une institution établit, dès que possible, un document contenant les renseignements énumérés ci-dessous. Elle le fait publier, en fait vendre des exemplaires ou le met à la disposition du public pour examen et reproduction dans un local de l'institution et dans un autre bureau du gouvernement ou une bibliothèque publique situé dans chaque capitale provinciale ou territoriale. Le document contient les renseignements suivants:

- a) une description de son organisation et de sa procédure administrative, y compris
 - (i) les fonctions et les programmes administrés par chaque bureau, division ou branche de l'institution,
 - (ii) les caractéristiques générales des décisions prises par chaque bureau, division ou branche dans l'exercice de chaque fonction ou l'administration de chaque programme,
 - (iii) les fonctionnaires compétents à prendre une décision finale, ainsi que toute délégation de cette compétence,
 - (iv) les mécanismes administratifs officiels et officieux visant la consultation du public ou la délégation d'autorité,
 - (v) la ligne de conduite générale ou la méthodologie par laquelle les questions résultant de l'exercice de toute fonction sont abordées, traitées, acheminées et réglées.
- b) une liste des catégories générales ou des types de documents établis par l'institution ou en sa possession,

c) la position ou le rang et l'adresse officielle de chaque agent des demandes de l'institution nommé en vertu du paragraphe 4(2) pour répondre à une demande de document, et les catégories de documents dont il est responsable, et

d) tout changement apporté à l'information mentionnée aux alinéas a), b) ou c), établie et publiée ou mise à la disposition du public conformément au présent article.

31. (1) Publication et vente des manuels.—Chaque institution fait publier et mettre en vente, dans les plus brefs délais, les manuels qu'elle prépare et remet à ses fonctionnaires avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi. Les manuels renferment les informations suivantes:

a) l'interprétation des dispositions d'une loi, d'un règlement ou d'un programme administré par l'institution, qui sert de directives à un fonctionnaire ou est appliquée par un fonctionnaire

(i) qui peut décider de toute demande présentée par une personne pour obtenir un droit, un privilège ou un bénéfice octroyé en vertu de cette loi, règlement ou programme,

(ii) qui peut décider de suspendre, de révoquer ou d'imposer de nouvelles conditions pour l'exercice d'un droit, d'un privilège ou pour un bénéfice déjà octroyé à une personne en vertu de cette loi, règlement ou programme,

(iii) qui peut décider d'imposer une obligation ou un engagement à une personne en vertu de cette loi, règlement ou programme.

b) les instructions ou les directives à l'intention des fonctionnaires de l'institution sur la procédure à suivre, les méthodes à employer ou les objectifs à atteindre dans l'administration ou l'application de la loi; ou les dispositions d'une loi, règlement ou programme administrés par l'institution dont l'administration ou l'application est susceptible de toucher directement un membre du public.

(2) **Exclusion.**—Lors de la préparation du manuel mentionné au paragraphe (1), l'institution peut en exclure tout document qu'elle a le droit de ne pas divulguer en vertu d'une disposition de la présente loi, à l'exception du paragraphe 22(1), s'il en est fait mention dans le document faisant l'objet de la demande; toutefois, en cas d'exclusion d'un document du manuel, l'institution fait mention de l'exclusion dans le manuel publié, précise la nature du document exclu et la disposition de la présente loi qui l'autorise à en refuser la divulgation.

(3) **Modification.**—L'institution publie dans les plus brefs délais et met en vente les détails de toute modification, révision ou autre changement apporté au manuel en vertu du présent article.

32. (1) Renseignements supplémentaires.—Sans restreindre la portée de l'article 31, une institution met à la disposition du public conformément au paragraphe (2), un document établi douze mois après que la présente loi a reçu la sanction royale et qui renferme un des renseignements suivants:

a) une interprétation, instruction ou directive, mentionnée aux alinéas 31(1)a) ou 31(1)b), transmise aux fonctionnaires de l'institution sous une forme autre que celle d'un manuel, ou

b) l'énoncé d'une politique ou d'une règle fondamentale adoptée par l'institution

(i) que l'énoncé ou la règle soit consigné dans une note de service interne de l'institution ou dans une lettre adressée par cette dernière à une personne désignée, et

(ii) qui peut toucher un membre du public, eu égard à une disposition, loi, règlement ou programme dont l'administration ou l'application est confiée à l'institution, y compris une loi, règlement ou programme en vertu desquels une institution peut imposer une obligation ou une responsabilité à une personne.

(2) **Répertoire.**—Chaque institution fait compiler un répertoire de tous les documents mentionnés dans le paragraphe (1) qui ne sont pas publiés séparément ou dans une autre publication renfermant d'autres informations ni mis en vente. Il fait publier le répertoire et le fait mettre en vente, ou le met à la disposition du public pour examen et reproduction dans un local de l'institution et dans un autre bureau du gouvernement ou une bibliothèque publique situé dans chaque capitale provinciale ou territoriale. Cet index

a) inclut pour chaque document répertorié ou pour chaque catégorie de documents, si plusieurs d'entre eux ont un contenu identique, une description suffisamment explicite pour permettre à une personne d'identifier la teneur du document et de formuler une demande suffisamment précise pour identifier ce document,

- b)* s'applique à tous les documents sauf si l'existence même d'un document est en soi un renseignement que l'institution a le droit de divulguer s'il en est fait mention dans le document faisant l'objet de la demande,
- c)* fait l'objet d'une mise à jour semestrielle par l'addition d'une liste des documents établis depuis l'établissement du répertoire ou de sa dernière mise à jour, et
- d)* est publié et mis en vente ou mis à la disposition du public pour examen et reproduction dans un local de l'institution et dans un autre bureau ou une bibliothèque, désignés à cet effet, dans chaque capitale provinciale ou territoriale.

(3) Déclaration ou règle de l'institution.—Sans restreindre la portée de l'alinéa (1)*b)*, une déclaration ou une règle est réputée être celle de l'institution

- a)* si elle a été entérinée par un fonctionnaire de l'institution qui, de par la nature de ses fonctions, est autorisé à ce faire au nom de l'institution, et
- b)* si elle a été communiquée par écrit à une personne, par un fonctionnaire de l'institution, à titre de conseil ou d'opinion de l'institution.

33. (1) Répertoire des politiques et des documents d'application de la loi.—Le ministre responsable fait établir un répertoire de tous les documents, mentionnés aux alinéas 22(2)*b)* à 22(2)*m)* et 24(2)*d)* ou 24(2)*e)*, qui sont en la possession de l'institution et dont l'établissement est postérieur à la période de douze mois qui suit la sanction royale de la présente loi.

(2) Le répertoire mentionné au paragraphe (1)

- a)* présente une description de chaque document à répertorier ou de chaque catégorie de documents, si l'institution est en possession d'un grand nombre d'enquêtes, rapports, études, relevés ou autres documents traitant de questions similaires au point de rendre inefficace leur énumération individuelle. L'énumération des catégories de documents est suffisamment explicite toutefois pour permettre à une autre personne d'identifier la teneur du document et de formuler une demande suffisamment précise pour identifier ce document,
- b)* inclut tous les documents mentionnés aux alinéas 22(2)*b)* à 22(2)*m)* et 24(2)*d)* ou 24(2)*e)*, sauf si l'existence même d'un document est en soi un renseignement que l'institution a le droit de ne pas divulguer s'il en est fait mention dans le document faisant l'objet de la demande,
- c)* fait l'objet d'une mise à jour trimestrielle par l'addition d'une liste des documents qui sont venus en la possession de l'institution depuis l'établissement du répertoire ou de sa dernière mise à jour,
- d)* est publié et mis en vente ou mis à la disposition du public pour examen et reproduction dans un local de l'institution et dans un autre bureau ou une bibliothèque publique, désignés à ce effet, dans chaque capitale provinciale ou territoriale.

34. (1) Rapport annuel de l'institution.—Une institution établit et remet dans les meilleurs délais au ministre approprié un rapport annuel traitant de la manière dont elle s'est acquittée de l'application de la présente loi pendant l'année écoulée.

(2) Dépôt au Parlement.—Le ministre dépose le rapport de l'institution à la Chambre des communes dans les quinze jours de sa réception et si elle ne siège pas à ce moment-là dans les quinze jours qui suivent l'ouverture de la session suivante.

(3) Détails du rapport.—Le rapport d'une institution renferme les données suivantes:

- a)* le nombre de demandes de documents reçues par l'institution eu égard à la présente loi,
- b)* le nombre de décisions rendues par l'institution en application des paragraphes 7(4) et 7(6) portant sur le refus de divulguer un document, ainsi que les dispositions de la présente loi dont elle s'est prévaluée pour justifier son refus et le nombre de fois où chaque disposition a été invoquée,
- c)* le nombre de recours exercés en vertu du paragraphe 10(2) pour la révision par le commissaire à l'information d'une décision portant sur le refus de divulguer un document, le nombre de recours exercés en vertu du même paragraphe pour la révision du calcul des droits prélevés en vertu du paragraphe 8(1) et, pour chaque recours en révision d'une décision de l'institution portant sur le refus de divulguer un document, la disposition dont elle s'est prévaluée pour justifier son refus,

d) le nombre d'appels auprès de la cour en vertu du paragraphe 16(1), par suite du refus de l'institution de divulguer un document, le nombre d'appels en vertu du même paragraphe pour la révision d'une décision imposant les droits à payer en vertu du paragraphe 8(1) et, pour chaque appel

(i) la décision de la cour,

(ii) le montant des frais adjugés, le cas échéant, contre le ministère public,

(iii) les détails de toute ordonnance de la cour émise en vertu de l'alinéa 9(1)b) ou de l'article 19, et

(iv) si l'appel était fondé sur le refus de l'institution de divulguer un document, la disposition de la présente loi en vertu de laquelle l'institution a refusé de divulguer le document ou est présumée l'avoir refusé,

e) le montant des droits perçus par l'institution en vertu du paragraphe 8(1),

f) le nombre de salles de lecture ou autres installations mises à la disposition d'une personne aux fins de consultation ou de reproduction d'un document en la possession de l'institution ainsi que les publications, documents ou toute autre information généralement disponibles dans ces lieux, et

g) toute autre information qui souligne les initiatives de l'institution pour se conformer à l'esprit de la présente loi.

CINQUIÈME PARTIE

INFRACTIONS

35. Acte criminel.—Quiconque enfreint une disposition de la présente loi ou une ordonnance de la cour, émise en vertu de la présente loi, est coupable d'un acte criminel et passible d'emprisonnement pour une durée maximale de cinq ans.

36. Aucune poursuite contre un fonctionnaire de bonne foi.—Le fonctionnaire chargé de répondre à une demande de document ou de divulguer un document qui a fait l'objet d'une demande bénéficie de l'immunité contre toute action, poursuite ou procédure civile ou criminelle si, lors de la divulgation du document, il croyait de bonne foi que la présente loi ne l'autorisait pas à en refuser la divulgation.

37. La présente loi prime sur les autres lois.—Sous réserve de l'article 27, toute loi qui régit, interdit ou réglemente la divulgation d'un document en la possession d'une institution, ou qui prescrit les règles à suivre quand une personne demande à y avoir accès et, sans restreindre la portée de ce qui précède, chaque loi mentionnée dans l'Annexe I s'interprète conformément à la présente loi. En cas de conflit, la présente loi prime.

38. Règlements.—Le gouverneur en conseil peut établir des règlements conformes à la présente loi, prescrivant les conditions requises ou pouvant l'être, ou qu'il serait nécessaire ou utile de prescrire pour l'application de la présente loi ou pour y donner effet. Il peut en particulier établir des règlements relatifs à

a) l'imposition des droits à payer ou la méthode de calcul des droits d'examen ou de reproduction d'un document, tout en s'assurant de leur uniformité pour toutes les institutions, mais sans toutefois excéder les limites établies par l'article 8, et

b) la procédure applicable à une demande d'examen d'un document sur microfilm, film, ruban magnétoscopique ou bande d'enregistrement sonore ou autre document conservé par des moyens électroniques.

ANNEXE I

LOIS CONTENANT DES DISPOSITIONS SUR LE SECRET

1. *Loi antidumping*, S.R.C. 1970, c.A-15, s.29(3) amendé par S.C. 1970, c.3, s.7.
2. *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75, c.75, ss.14, 33(2), 34(4), 40.
3. *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, c.A-19, ss.9(e), 18 et annexe.
4. *Loi sur les banques*, S.R.C. 1970, c.B-1, ss.68(2), 92(4)(a), 117.
5. *Loi sur la Banque du Canada*, S.R.C. 1970, c.B-2, s.16, et annexe A.
6. *Loi sur les banques d'épargne du Québec*, S.R.C. 1970, c.B-4, s.59.
7. *Loi sur les ponts*, S.R.C. 1970, c.B-10, ss.17(1)(2), 18, 19.
8. *Bridges Profits War Tax Act*, S.C. 1916, c.11, s.14.
9. *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, S.C. 1974-75, c.33, ss.122(1)(8), 123.
10. *Loi sur la Société d'Assurance-dépôts du Canada*, S.R.C. 1970, c.C-3, s.39(2).
11. *Régimes de pensions du Canada*, S.R.C. 1970, c.C-5, ss.89, 107 amendé par S.C. 1974-75, c.4, s.49, 108(1)a)b), (2), 109(1)a).
12. *Canadian National Railway Capital Revision Act*, R.S.C. 1952, c.311, s.19.
13. *Loi sur la société centrale d'hypothèques et de logement*, S.R.C. 1970, c.C-16, s.14(2) et annexe.
14. *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c.C-23, ss.11(1), 19(5) (6), 22(1) (3) (4) (5), 27, 45. (ss.27 76, ss.9, 21, 22).
15. *Loi sur les associations coopératives de crédit*, S.C. 1975, c.37, s.89(3).
16. *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*, S.R.C. 1970, c.C-31, ss.15, 18.
17. *Loi sur les corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, c.C-32, ss.100, 114 amendé par S.R.C. 1970, 1^{er} supp. c.10, ss.7, 12.
18. *Code criminel*, S.R.C. 1970, c.C-34, s.46(1)e).
19. *Loi sur le casier judiciaire*, S.R.C. 1970, 1^{er} supp. c.12, s.6(2).
20. *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels*, 1974-75-76, S.C., c.50, s.22(2) (3).
21. *Loi sur la monnaie et les changes*, S.R.C. 1970, c.C-39, s.19(1).
22. *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, c.C-40, s.172(3).
23. *Loi sur la production de défense*, S.R.C. 1970, c.0-2, s.23.
24. *Defense Supplies Act*, R.S.C. 1952, c.64, s.3(1)(6) (2) (3), 9.
25. *Loi sur les invalides*, S.R.C. 1970, c.D-6, ss.6, 11(1)e).
26. *Dominion Succession Duty Act*, R.S.C. 1952, c.89, s.55(1).
27. *Loi sur les dépenses d'élection*, S.C. 1973-74, c.51, s.20 (amendement de la loi de l'impôt sur le revenu S.R.C. 1952, c.148, s.230).
28. *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970, 1^{er} supp., c.14, ss.36(3), 44(1)c) e) f); annexe I, formule 40; annexe II, partie I, s.16; annexe II, partie VII, s.93; annexe II, formule I.
29. *Loi sur les explosifs*, S.R.C. 1970, c.E-15, s.23, amendé par S.C. 1974-75, c.60, s.9.
30. *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, S.R.C. 1970, c.E-17, s.25.
31. *Loi sur les expropriations*, S.R.C. 1970, 1^{er} supp., c.16, s.4(3).
32. *Loi de 1973 sur les allocations familiales*, S.C. 1973, c.44, ss.17, 18.
33. *Loi sur la banque fédérale de développement*, S.C. 1974-75, c.14, s.37(2), et annexe.
34. *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, 2^e supp., c.10, ss.41(1) (2).
35. *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, c.F-10, s.57(3).
36. *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, S.C. 1973, c.46, s.14.
37. *Loi sur les marchés de grain à terme*, S.R.C. 1970, c.G-17, s.4(3).
38. *Department of the Geological Survey Act*, S.C. 1890, c.11, s.10c).
39. *Loi sur les produits dangereux*, S.R.C. 1970, c.H-3, ss.9(6), 10(1) (3).
40. *Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce*, S.R.C. 1970, c.I-II, s.6, amendé par S.C. 1974-75, c.59, s.1.
41. *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c.63, s.241.
42. *Loi sur la banque d'expansion industrielle*, S.R.C. 1970, c.C.I-9, s.9(1) et annexe.

43. *Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques*, S.R.C. 1970, c.I-10, ss.13 15(2).
44. *Loi sur les juges*, S.R.C. 1970, c.J-1, s.32(5) (6) amendé par S.C. 1970-77, c.55, s.11.
45. *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c.L-1, ss.72, 84(1)k p), 89, 93, 136, 139(1), 142, 150(1) (2), 159(1) (4), 170 amendé par S.C. 1972, c.18, s.170.
46. *Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social*, S.R.C. 1970, c.N-9, s.5g).
47. *Loi sur l'office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, c.N-6, s.23.
48. *Loi nationale sur le film*, S.R.C. 1970, c.N-7, s.13(5) et annexe.
49. *Natural Products Marketing Act*, 1934 S.C. 1934, c.57, s.21.
50. *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, c.O-2, s.28(1), 33(2).
51. *Loi sur les secrets officiels*, S.R.C. 1970, c.O-3, ss.3(1), 4.
52. *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.R.C. 1970, c.O-6, s.19.
53. *Loi sur les brevets*, S.R.C. 1970, c.P-4, ss.20(3)-(7), (11), (12), (15), (16), 74(1).
54. *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c.P-14, s.56.
55. *Loi sur l'administration du pétrole*, 1974-75, S.C., c.47, s.92.
56. *Loi sur la protection de la vie privée*, S.C. 1973-74, c.50, s.2 (amendant le code criminel, S.R.C. 1970, c.-34, s.178, partie IV.1), s.4 (amendant la loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, c.C-38, s.7, Partie I. 1).
57. *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, S.R.C. 1970, c.P.-32, s.23, Schedule III.
58. *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, S.R.C. 1970, c.P-35, s.107.
59. *Loi sur les chemins de fer*, S.R.C. 1970, c.R-2, ss.331 (amendé par S.C. 1974-75, c.41, s.2) 334, 335(3) (4) (5).
60. *Reinstatement in Civil Employment Act*, R.S.C. 1952, c.236, s.17.
61. *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, c.S-9, s.412(3).
62. *Loi sur la statistique*, S.C. 1970-71-72, c.15, ss.6, 16, 17, 28b) c), 33.
63. *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*, S.R.C. 1970, c.S-20, s.7(11) et annexe.
64. *Loi sur la commission du tarif*, S.R.C. 1970, c.T-1, ss.5(10), 6.
65. *Loi sur les télégraphes*, S.R.C. 1970, c.T-3, ss.2, 3, 5, 6, et annexe.
66. *Loi canadienne sur la tempérance*, S.R.C. 1970, c.T-5, ss.32, 71-73.
67. *Loi sur la commission du textile et du vêtement*, S.C. 1970-71-72, c.39, s.23.
68. *Loi sur le bureau des traductions*, S.R.C. 1970, c.T-13, s.7.
69. *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, 1970-71, S.C., c.48, ss.114, 143.
70. *Loi sur les forces étrangères présentes au Canada*, S.R.C. 1970, c.V-6, s.20 (Partie IV).
71. *Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides*, S.R.C. 1970, c.V-7, s.6.
72. *Loi sur le Yukon, la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest et la Loi électorale du Canada*, amendant la loi sur les Territoires du Nord-Ouest, S.R.C. 1970, c.N-22m, s.6.

ANNEXE II

INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES

Ministère et départements d'État

Ministère de l'Agriculture
Ministère des Communications
Ministère de la Consommation et des Corporations
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
Ministère de l'Environnement
Ministère des Affaires extérieures
Ministère des Finances
Ministère des Affaires indiennes et du Nord
canadien
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Département des assurances
Ministère de la Justice
Ministère du Travail
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration
Ministère de la Défense nationale
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être
social
Ministère du Revenu national
Ministère des Postes
Ministère des Travaux publics
Ministère de l'Expansion économique régionale
Ministère d'État aux Sciences et à la Technologie
Secrétariat d'État du Canada
Ministère du Solliciteur général
Ministère des Approvisionnements et Services
Ministère des Transports
Secrétariat du conseil du Trésor
Département d'État chargé des Affaires urbaines
Ministère des Affaires des anciens combattants

Autres institutions gouvernementales

Office de stabilisation des prix agricoles
Administration de pilotage de l'Atlantique
Commission de contrôle de l'énergie atomique
Bureau de l'Auditeur général
Commissaires du port de Belleville
Bureau des services juridiques des pensions
Commission canadienne du lait
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne
Commission canadienne des grains
Agence canadienne de développement international
Office canadien des provendes
Société canadienne des brevets et d'exploitation
Limitée
Service pénitentiaire canadien
Commission canadienne des pensions

Commission canadienne de la radio-télévision et des télécommunications
Office canadien du poisson salé
Commission canadienne des transports
Commission canadienne du blé
Société centrale d'hypothèques et de logement
Corporation des dispositions des biens de la Couronne
Construction de défense (1951) Limitée
Société pour l'expansion des exportations
Société du crédit agricole
Banque fédérale de développement
Commission de port du Fraser
Administration de pilotage des Grands lacs
Administration de pilotage des Laurentides
Commission de réforme du droit du Canada
Conseil de recherches médicales
Corporation du Centre national des Arts
Commission des champs de bataille nationaux
Commission de la Capitale nationale
Office national de l'énergie
Conseil des ports nationaux
Bibliothèque nationale
Musées nationaux du Canada
Commission nationale des libérations conditionnelles
Conseil national de recherches du Canada
Bureau du séquestre des biens ennemis
Administration de pilotage du Pacifique
Conseil de révision des pensions
Administration de l'assistance à l'agriculture
Administration du rétablissement agricole des Prairies
Bureau du Conseil privé
Archives publiques
Commission de la Fonction publique
Commission sur les pratiques restrictives du commerce
Monnaie royale canadienne
Gendarmerie royale du Canada
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Conseil des Sciences du Canada
Conseil canadien des normes
Statistique Canada
Surintendant des faillites
Commission du tarif

Commissaires du havre de Hamilton
Commissaires du havre de North Fraser
The Seaway International Bridge Corporation Ltd.
Commissaires du havre de Toronto

Commission d'assurance-chômage
Uranium Canada limitée
Commission des allocations aux anciens
combattants

R
UNIV TORONTO
SERIALS DEPT LIBRARY
TORONTO

248 S

130024-7

ON M5S 1A5



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From The Canadian Bar Association:

Mr. A. William Cox, President.

From The Canadian Bar Association, Special Committee on Freedom of Information:

Mr. Peter S. Grant, Chairman;

Mr. Sheldon M. Chumir;

Mr. Roderick M. MacKenzie;

Mr. Murray Rankin;

Mr. Peter Rock.

De l'Association du Barreau canadien:

M. A. William Cox, président.

De l'Association du Barreau canadien, Comité spécial sur l'accès à l'information:

M. Peter S. Grant, président;

M. Sheldon M. Chumir;

M. Roderick M. MacKenzie;

M. Murray Rankin;

M. Peter Rock.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 21

Tuesday, March 24, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 21

Le mardi 24 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on**Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand	Hnatyshyn
Bachand	Irwin
Beatty	Kilgour
Crosby (<i>Halifax West</i>)	Kushner
Hervieux-Payette (Mrs.)	Lachance

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

MacLellan	Rossi
Marceau	Speyer
Nystrom	Stollery
Robinson (<i>Burnaby</i>)	Vankoughnet—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Monday, March 23, 1981:

Mr. Crosby (*Halifax West*) replaced Mr. Gamble;
Mr. Speyer replaced Mr. Baker (*Nepean-Carleton*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 23 mars 1981:

M. Crosby (*Halifax-Ouest*) remplace M. Gamble;
M. Speyer remplace M. Baker (*Nepean-Carleton*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 24, 1981
(23)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 9:52 o'clock a.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Crosby (*Halifax-West*), Dubois, Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. Hnatyshyn, Lachance, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi and Stollery.

Other Member present: Mr. John Reid.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. François Bernier, Researcher.

Witnesses: From the Canadian Historical Association: Professor Desmond Morton, Past-President; Professor Robert Craig Brown, Past-President; and Dr. Norman Hillmer, English-Language Secretary. *From the Canadian Library Association:* Mr. Erik J. Spicer, Immediate Past-President; Mr. R. Brian Land, Past-President; and Mr. Paul Kitchen, Executive Director.

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses made statements and answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 3, 1980, the Chairman authorized that the briefs of the Canadian Historical Association and the Canadian Library Association and the Canadian Legion documents submitted by the Canadian Historical Association be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendices "JLA-9", "JLA-10" and "JLA-11".)

At 11:45 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 MARS 1981
(23)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 9 h 52 sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: MM. Crosby (*Halifax-Ouest*), Dubois, M^{me} Hervieux-Payette, MM. Hnatyshyn, Lachance, Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi et Stollery.

Autre député présent: M. John Reid.

Aussi présent: Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: M. François Bernier, chercheur.

Témoins: De la Société historique du Canada: professeur Desmond Morton, ancien président; professeur Robert Craig Brown, ancien président; et M. Norman Hillmer, secrétaire de langue anglaise. *De la Canadian Library Association:* M. Erik J. Spicer, président sortant; M. R. Brian Land, ancien président; et M. Paul Kitchen, directeur exécutif.

Le Comité reprend l'étude du bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 3 juin 1980, le président autorise à joindre les mémoires de la Société historique du Canada et de la Canadian Library Association ainsi que les documents de la Légion canadienne présentés par la Société historique du Canada aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendices «JLA-9», «JLA-10» et «JLA-11».)

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 24th 1981

• 0954

[Text]

Le président: Messieurs, nous allons débiter la séance. Ce matin, nous reprenons l'étude de l'article du Bill C-43.

L'article 1—Accès à l'information.

Le président: Nos témoins ce matin sont la Société historique du Canada et le *Canadian Library Association*.

Je voudrais d'abord vous présenter les témoins de la Société historique du Canada. Immédiatement à ma droite, se trouve le professeur Desmond Morton, qui est ancien président Professor Desmond Morton, Past-President of the Canadian Historical Association and Professor of History, Erindale College in the University of Toronto. After him is Professor Robert Craig Brown, Past-President of the Canadian Historical Association and Professor of History, University of Toronto; then Mr. Norman Hillmer, English-Language Secretary, Canadian Historical Association and Senior Historian, Department of National Defence.

I now give the floor to Professor Desmond Morton.

Professeur Desmond Morton (Société historique du Canada): Monsieur le président et honorables députés, c'est pour moi également un honneur et une lourde responsabilité de vous présenter certains propos de la Société historique du Canada. Au nom de 2,000 historiens, également du Canada et canadiens, nous avons pris connaissance des principes du projet de loi C-43 et nous voulons exprimer certaines inquiétudes sur certains détails de ce projet de loi.

• 0955

Thanks to colleagues in Ottawa amongst archivists and historians and thanks to officials of the Department of Justice, particularly Mr. Robert Auger and Mr. Steven Skelly, we appreciate much more the complexity of the legislation, the difficult trade-offs that have been made between access to information and privacy. What we would like to do today—if we may, with your kind attention—is offer certain concerns that we as historians have come to feel about the legislation, particularly from our point of view and from our experience in using the public record in our particular way, and also our concern that the integrity of the historical record of Canada be preserved for posterity, whatever its implications may be. Si nous présentons un exposé plus critique que louangeur sur ce projet de loi, c'est peut-être à cause du temps très limité dont nous disposons.

We have presented a brief, but I would hesitate to read it to you—one hopes always that these things are self-explanatory, without really entirely believing that they are—because I would prefer, on behalf of my colleagues, to leave time for questions and clarification.,

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi le 24 mars 1981

[Translation]

The Chairman: Gentlemen, let us start the meeting. This morning we are resuming consideration of Clause 1 of Bill C-43.

Clause 1—Access to information.

The Chairman: Our witnesses this morning are from the Canadian Historical Association and from the Canadian Library Association.

First, I would like to introduce to you the representatives from the Canadian Historical Association. At my immediate right is Professor Desmond Morton, past president. Le professeur Desmond Morton est l'ancien président de la Société historique du Canada, et il est professeur d'histoire au Collège Erindale de l'Université de Toronto. A côté de lui se trouve le professeur Robert Craig Brown, ancien président de la Société historique du Canada et professeur d'histoire à l'Université de Toronto; nous avons également M. Norman Hillmer, secrétaire de langue anglaise de la Société historique du Canada et historien en chef auprès du ministère de la Défense nationale.

Je vais maintenant donner la parole au professeur Desmond Morton.

Professor Desmond Morton (Canadian Historical Association): Mr. Chairman, honourable members, it is for me both an honour and a great responsibility to make these remarks on behalf of the Canadian Historical Association. I would like to tell you on behalf of our two thousand Canadian and non-Canadian member historians that we welcome the principles in Bill C-43, and wish to express some concerns about specific details of the bill.

Grâce aux efforts de nos collègues archivistes et historiens d'Ottawa, et aux fonctionnaires du ministère de la Justice, en particulier M. Robert Auger et M. Steven Skelly, nous comprenons beaucoup mieux les complexités du projet de loi, et les compromis difficiles qu'on a dû faire entre l'accès à l'information et le droit à la vie privée. Avec votre permission, aujourd'hui, nous voudrions vous exprimer certaines de nos préoccupations, en tant qu'historiens, au sujet du projet de loi, surtout d'après notre propre expérience des dossiers publics, et également notre désir de préserver les dossiers historiques du Canada dans leur intégrité, pour la postérité, quelles que soient les conséquences. If we seem to be criticizing the bill more than praising it, this can perhaps be attributed to the limited time we have available.

Nous vous avons soumis un mémoire, mais je ne voudrais pas vous le lire. On espère toujours qu'un exposé de ce genre s'explique de lui-même, sans jamais le croire vraiment—parce qu'au nom de mes collègues, je préfère utiliser notre temps de parole pour répondre aux questions et pour donner des précisions.

[Texte]

Our concern is in five areas in particular. The first is that Clause 19 of the Access to Information Act, amplified by Clause 3, would restrict access to government records containing a number of categories of personal information.

We are not sure that those responsible for drafting the legislation have always understood the peculiar perspective of the historian, who seeks not so much the specific document as the context in which that document has emerged. We see a difference between case files or personal files and subject files or correspondence files. Our concern is particularly with the latter and we find that in very many cases those files include documents, letters and interventions that would count under the Privy Act clause for apparently complete exclusion.

We suggest that there is an important distinction to be made between the personal information required by government, information solicited on a voluntary basis, and information and points of view submitted by the private citizen to government, very often making historic changes in government policy and historic innovations. We think that for the historical record of this country those innovations, those contributions, those interventions, must be part of the public record.

Therefore we urge that restrictions on access to personal information in clause 19 of the Access to Information Act and clauses 3 and 18-29 of the Privacy Act be reviewed for what we see as their drastic potential impact on access to all government information.

We urge a right of appeal against decisions rendered under clause 8.(2) of the Privacy Act, a clause relating to research, and we hope that categories of personal information defined in clause 3 of the Privacy Act will be subject to different periods of restriction. We ask, as a matter of practical efficacy, that the provision for release 20 years after death be revised to both a less restrictive and a more practical basis, which we would suggest on the basis of experience and some advice might be a period of years after birth—birth somehow being a more historically memorable moment and more historically available than death it seems, certainly in the more modern period.

• 1000

Secondly, we are concerned that some other clauses of the Access to Information Bill, notably Schedule I Clauses 13 to 29, give discretionary power to heads of government institutions to deny access to several classes of government records. We urge in brief that there be the adoption and the inclusion specifically within the proposed act of a passage of time principle. Already there in Schedule I Clause 31, referring to Cabinet documents, we think that principle should be extended to all classes of records enumerated in Schedule I Clauses 13 to 20 and 22 to 29, without excluding the possibility that material in those clauses be released earlier without detriment. In our brief we consider various alternative passage of time

[Traduction]

Nos préoccupations portent sur cinq domaines en particulier. Premièrement, l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information, lu avec l'article 3, limiterait l'accès aux dossiers gouvernementaux, où figurent plusieurs classes de renseignements personnels.

Nous ne sommes pas certains que les rédacteurs de projets de loi comprennent toujours le point de vue particulier de l'historien, qui s'intéresse non pas tellement au document précis, mais plutôt au contexte qui entoure le document. Selon nous, il existe une différence entre les dossiers personnels, les dossiers matières et les dossiers de correspondance. Nous nous intéressons surtout à ceux-ci et nous constatons que très souvent, ce genre de dossiers comprennent des documents, des lettres et des interventions qui, d'après un article de la Loi sur la protection des renseignements personnels, seraient tout à fait exclus.

Nous croyons qu'il est essentiel de faire une distinction entre les renseignements personnels exigés par le gouvernement, les renseignements demandés sur une base volontaire, et les renseignements et points de vue présentés par des particuliers au gouvernement, qui provoquent des changements historiques dans la politique du gouvernement et des innovations historiques. Nous croyons qu'aux fins des documents historiques du pays, ce genre de contributions doivent faire partie des documents publics.

Nous conseillons donc vivement que les limites à l'accès aux renseignements personnels, prévues dans l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information et dans les articles 3 et 18 à 29 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, soient réexaminées à cause de leur incidence éventuelle sur l'accès à toute l'information gouvernementale.

Nous recommandons fortement qu'il y ait un droit d'appel des décisions rendues en vertu de l'article 8.(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, article qui porte sur la recherche. Nous espérons également que les catégories de renseignements personnels définies à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements seront soumises à des périodes différentes de limitation. Pour des raisons d'efficacité, nous demandons que la disposition qui prévoit la divulgation des documents 20 ans après le décès soit modifiée, pour être moins limitative et plus pratique. D'après notre expérience et certains conseils, nous préconisons que l'on se serve plutôt d'un certain nombre d'années après la naissance. Du point de vue historique, il semble que la date de naissance soit plus mémorable et plus disponible que la date de décès, du moins dans la période moderne.

Deuxièmement, la société est inquiète de constater que plusieurs autres articles de la Loi sur l'accès à l'information, en particulier les articles 13 à 29 de l'annexe I, donnent un pouvoir discrétionnaire aux responsables des institutions gouvernementales pour refuser l'accès à plusieurs catégories de dossiers gouvernementaux. Nous insistons dans le mémoire pour que l'on inclue dans le projet de loi le principe du passage du temps. D'ailleurs, nous l'acceptons tel qu'il est appliqué à l'article 31 de l'annexe I, en ce qui concerne les documents du cabinet, et nous pensons que ce même principe devrait être étendu à toutes les catégories de documents énumérées aux articles 13 à 20 et 22 à 29 de l'annexe I, sans exclure la

[Text]

propositions. We were urged the last time we appeared before this committee in 1979 to be more specific and we have urged therefore that a 30-year rule be applied for subject files subject to the personal information provisions of the Privacy Bill, and a 20-year rule for material exempted under the Access to Information Bill.

Third, we were concerned about the impact of Schedule I Clause 19 of the Access to Information Bill, Schedule II Clauses 3 to 18 and 18 to 29 among others of the Privacy Bill, that would compel the Dominion Archivist as the head of a specific government institution to close many categories of records in the Public Archives of Canada. My colleague, Craig Brown, will bring some indication that that has begun to occur, despite assurances received from officials and ministers. We are concerned that that does not develop. We would like to see not simply the inferential suggestion that the archives would be exempted, but a specific amendment in the legislation, as exists in the American privacy law, which would exempt public records now under control of the Public Archives of Canada and available for research from the restrictions of Bill C-43.

Fourth, we are concerned about the integrity of the public record in those cases where there is apparently no passage of time provision, where if a record is apparently never to be revealed in terms of this bill, it might as well not be kept. We are anxious that, whatever our generation knows and sees of the public record, future generations be able to see it in its fullness within the limits obviously of archival common sense, so we urge a specific provision in the bill that would create an obligation to retain records and to permit destruction only after proper archival evaluation, and that this be made explicit.

Fifth and finally, we are concerned, as other organizations have been appearing before this committee, about the restriction of right of access to government records to Canadian citizens, permanent residents of Canada and corporations incorporated under the laws of Canada. We argue that this restriction not only creates a precedent in Canada but that it also creates the potential for a simple legal fiction for evading this provision, so that those organizations and individuals who care to hire a Canadian citizen or landed immigrant will be able to satisfy themselves with the full rights under the act, and those probably humbler and less well connected and less well financed individuals who cannot, will not. We think this restriction is both unreal and unnecessary.

[Translation]

possibilité que les documents décrits dans ces articles puissent être accessibles plus tôt, sans préjudice. Dans notre mémoire, nous envisageons plusieurs possibilités en ce qui concerne le principe du passage du temps. La dernière fois que nous avons comparu devant vous, en 1979, pour être plus précis, nous avons demandé que la règle des 30 ans s'applique aux dossiers personnels assujettis aux dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée et qu'une règle de 20 ans soit appliquée aux documents exemptés selon les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

Troisièmement, notre société est profondément consciente de l'effet de l'article 19 de l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information et des articles 3 à 18 et 18 à 29 de l'annexe II, entre autres, de la Loi sur la protection de la vie privée. Ils pourraient obliger l'archiviste fédéral, à titre de chef d'une institution gouvernementale donnée, à fermer plusieurs types de dossiers qui furent et qui sont maintenant entreposés aux Archives publiques du Canada. Mon collègue, M. Craig Brown, vous montrera que de tels cas se sont déjà présentés, en dépit des assurances données par des fonctionnaires et des ministres. Nous craignons beaucoup que cela s'étende. Non seulement nous aimerions pouvoir conclure des mesures qui seront prises que les archives seront exemptées de l'application de ces dispositions, mais, en outre, nous souhaitons que l'on modifie la loi, comme cela a été fait dans le cas de la loi américaine correspondante, afin de soustraire aux restrictions du projet de loi C-43 tous les documents gouvernementaux se trouvant sous le contrôle des Archives publiques du Canada.

Quatrièmement, nous nous préoccupons de l'intégrité des documents publics dans les cas où, apparemment, il n'y a pas de disposition concernant le passage du temps, dans les cas où, apparemment, si un dossier ne doit pas être rendu public, compte tenu des dispositions du présent projet de loi, on pourrait penser inutile de le conserver. Quelle que soit l'attitude de notre génération à l'égard de ces documents publics, nous voulons que les générations futures puissent en prendre connaissance, dans leur intégrité, compte tenu, bien sûr, des limites qu'impose un certain bon sens en la matière. Par conséquent, nous insistons pour que le projet de loi C-43 rende explicite l'obligation de conserver les dossiers et de n'en détruire aucun avant qu'une évaluation archivistique n'ait été faite.

Cinquièmement, et dernièrement, comme d'autres groupes qui ont comparu devant votre Comité, nous nous inquiétons du fait que la Loi sur l'accès à l'information limite le droit d'accès aux dossiers gouvernementaux aux citoyens canadiens, aux résidents permanents du Canada et aux sociétés constituées selon les lois de notre pays. Nous estimons que non seulement cette restriction crée un précédent au Canada, mais aussi qu'elle risque d'inciter certains à passer outre à cette même disposition; ainsi, ceux qui agiront par l'intermédiaire d'un citoyen canadien ou d'un immigrant reçu pourront se prévaloir indirectement des droits que confère la loi, ce que ne pourront pas faire d'autres, plus humbles, ou ayant moins de relations. Nous estimons que cette restriction a un aspect négatif et qu'elle n'est pas nécessaire.

[Texte]

Those are five essential points from the point of view of the Canadian Historical Association. I believe they are widely supported by our membership and by the historical and research community in Canada.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Est-ce que M. Brown veut ajouter quelque...

M. Brown, do you want to add some comments?

Professor Robert Craig Brown (Past-President of the Canadian Historical Association): If I might, Mr. Chairman, just add a brief comment.

The Chairman: Yes, go ahead.

Professor Brown: It relates to the question of whether under the Bill C-43, and more particularly the Privacy Bill in Bill C-43, certain kinds of information which are now available to historical researchers and other people will no longer be available. I brought along, Mr. Chairman, two little examples of material which your committee might wish to look at, which perhaps illustrate a portion of our concern. If I may just take a moment to explain these to you, both of these records are from the records of the Department of National Defence. One of them is a request that comes from a gentleman at the University of Saskatchewan, dated 1928, for some information regarding the nationality of the soldiers who enlisted in the CEF in the First World War—information that I, as an historian, am very interested in having for my own research purposes.

• 1005

The second is a letter, dated 1935, from a gentleman who was associated with the Canadian Legion of the British Empire Service League. This asks the Department of National Defence, Historical Records Section, for statistics on the age of enlistment of soldiers who enlisted in the First World War. Again, this is a statistical table.

The two pieces of information themselves we would understand would be open. The difficulty is that they are in a file that is approximately a foot long and contains several thousand sheets of paper. If one were to inquire about this file, there would be no indication that there were private letters in that file necessarily—there could be, there could not be. Nor would there necessarily be any way that an archivist who had control of that file would know, previous to the request, that there were private letters in the file.

The private letters, however, indicate among other things the addresses of the people who are writing, and therefore we assume, on a reading of the proposed Privacy Act, would be closed, or should be closed. The practical solution to this that we have been advised the Archives would have to take, would be one of two things: either to close the file completely—it is now open—or, if you will, to purge the file and take out these letters of request.

[Traduction]

Ce sont là les cinq éléments principaux de la position de la Société historique du Canada. Je crois que tous nos membres nous appuient en cela, ainsi d'ailleurs que tous les historiens et chercheurs de l'ensemble du Canada.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Does Mr. Brown want to add some comments...

Monsieur Brown, voulez-vous ajouter quelque chose?

Professeur Robert Craig Brown (ancien président de la Société historique du Canada): Monsieur le Président, si vous me le permettez, je ferai quelques brèves remarques.

Le président: Je vous en prie.

M. Brown: Cela se rattache à la question de savoir si, aux termes des articles du projet de loi C-43 concernant la protection des renseignements personnels, les historiens, les chercheurs, entre autres, pourront toujours consulter les documents auxquels ils peuvent actuellement avoir accès. Monsieur le président, j'ai deux exemples à offrir à votre Comité qui illustreront les préoccupations que nous nourrissons à ce propos. Les deux documents que je souhaite vous citer en exemple proviennent des dossiers du ministère de la Défense nationale. Dans le premier cas, il s'agit d'une demande de renseignements, datée de 1928, émanant d'une personne de l'Université de la Saskatchewan, sur la nationalité des soldats qui se sont engagés dans les forces canadiennes lors de la Première Guerre mondiale... En tant qu'historien, ce sont des renseignements qui m'intéressent beaucoup.

Dans le deuxième cas, il s'agit d'une lettre datée de 1935 et émanant d'une personne qui avait des liens avec la Légion canadienne de la Ligue du service de l'empire britannique. La personne en question demandait à la section des documents historiques du ministère de la Défense des statistiques sur l'âge des soldats qui se sont engagés dans les forces canadiennes lors de la Première Guerre mondiale. Là encore, il s'agit d'un tableau de statistique.

On comprend bien que le public peut facilement avoir accès à ce genre de documents. Le problème, cependant, c'est qu'ils se trouvent dans un dossier de quelque 30 centimètres de long contenant plusieurs milliers de feuilles. Rien n'indique, par ailleurs, qu'il y a des lettres à caractère privé dans ledit dossier. En outre, avant la demande, l'archiviste responsable ne pouvait pas savoir qu'il y avait des lettres à caractère privé dans le dossier.

Comme, sur ces lettres, figure l'adresse des auteurs, conformément aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, on peut supposer que le public ne pourra pas ou ne devrait pas y avoir accès. On nous a indiqué qu'il y avait deux solutions au problème: ou bien le public se voit totalement interdire l'accès au dossier, alors que cet accès est possible à l'heure actuelle, ou bien on purge le dossier, en quelque sorte, pour en retirer ces lettres de demande.

[Text]

If you close the file, you are into the problem of closing off the research material that is essential for the historical record of this country. If you purge the file, you will come to the question that Professor Morton was mentioning a moment ago, and that is of destroying the context in which that information evolves. So, if I may give you these two, Mr. Chairman.

Beyond that, I wanted to bring to you this morning yet another file, a small file that is complete and had to do, as I understand it, with some Canadian citizens who were artists who volunteered their services to the Government of Canada in the Second World War as artists. I had hoped that I would be able to acquire a copy of that particular file and bring it here, just to illustrate to you the kinds of documentation that we find in the subject files, and I discovered that that file, which was open, is now closed. We have another example of the same problem: the indication was that it was closed because the department concerned was, if I may put it this way, sir, observing the intention of the act before it has become an act.

We have another case that has been called to our attention by one of our colleagues, who teaches in western Canada, who had access to a document dated 1919, a police investigation report on what were titled, Revolutionary Tendencies in Western Canada. This document was available for many years in the public records and was used by this particular historian in a book that he published in 1978. He had occasion, in 1980, to want to examine this document again, and discovered that that document had now been withdrawn or was closed. The reason for that we do not have available to us. But my point here is that documents that have been available, that have been used, which are well over 30 years old, are being and have been withdrawn from the public record at the present moment.

The Chairman: Okay. Thank you, Mr. Brown. I have a person who asked for the floor, Mr. Ken Robinson.

• 1010

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman. Picking up on the very last point that you were discussing, I find it most intriguing indeed to think documents and records that are presently available, that should even be available now, are already being removed from files before the law is passed. Surely it is not your suggestion, and it certainly is not mine, that we should be scoffing documents out of files before the law is passed. There are provisions in the bill itself not to disclose certain documents under certain conditions, and I think those are the terms of reference we want to consider. I really take exception to this, and I think what you are talking about should be properly documented and a case should be made out for it. I am sure there is not one member here who feels we should be taking documents out of files already when there are procedures in the act to deal with this very matter.

I am also concerned about something else, and I wish you would explain a little further. We had the Public Archives before the committee the other day, but they did not discuss this aspect of it; that is, this whole question of documents that are now presently available through the Archives not being

[Translation]

En interdisant au public d'avoir accès au dossier, on lui interdit l'accès à des documents de recherche essentiels pour ceux qui veulent écrire l'histoire de notre pays. En purgeant le dossier, on revient à ce que disait le professeur Morton, il y a quelques instants, à savoir que l'on détruit le contexte où figurent ces renseignements. Monsieur le président, voilà donc les deux exemples que je voulais vous donner.

Par ailleurs, je voulais obtenir un exemplaire d'un dossier concernant certains artistes canadiens qui avaient offert leurs services bénévolement au gouvernement du Canada lors de la Seconde Guerre mondiale. J'aurais ainsi pu vous donner un exemple des documents qui figurent dans les dossiers matières, mais alors qu'auparavant je pouvais avoir accès à ce dossier-là, ce n'est plus le cas maintenant. C'est donc un autre exemple du même problème: s'il n'est plus possible d'y avoir accès, c'est que le ministère qui en a la charge a en quelque sorte respecté les intentions de la loi avant même qu'elle soit promulguée.

L'un de nos collègues, qui enseigne dans l'Ouest du Canada, a porté un autre cas à notre attention. Auparavant, il avait facilement accès à un document daté de 1919; il s'agissait du rapport d'une enquête de police sur les tendances révolutionnaires dans l'Ouest du Canada. Pendant de nombreuses années, le public a eu librement accès audit document et notre collègue historien, notamment, s'en est servi pour rédiger un livre qu'il a publié en 1978. En 1980, quand il a voulu l'examiner à nouveau, il a constaté que l'accès lui en était interdit. Nous n'en savons pas la raison. Ce que je veux dire c'est que des documents de bien plus de 30 ans, et auxquels le public a déjà eu accès, sont maintenant retirés de la liste des documents publics.

Le président: Très bien. Merci, monsieur Brown. M. Ken Robinson a demandé à avoir la parole.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président. Au sujet de la dernière chose que vous avez discutée, il me paraît très curieux que les documents et les dossiers disponibles à l'heure actuelle, ou qui devraient l'être, soient déjà retirés des dossiers, avant que la loi ne soit adoptée. Or, ce n'est certainement pas vous, ni moi, qui prétendons qu'il faut subtiliser des documents avant que la loi ne soit adoptée. Le projet de loi lui-même comporte des dispositions ayant trait à la non-divulgence de certaines notes, dans certaines circonstances, et je crois que c'est cette question que nous voulons étudier. De toute manière, je m'oppose à cet état de choses et je crois qu'il faut fournir les documents appropriés, pour prouver ce dont vous parlez. Je suis certain qu'aucun membre présent ici n'estime qu'on doit pouvoir retirer des documents insérés dans des dossiers, alors que le projet de loi contient déjà les procédures nécessaires pour s'occuper d'une telle chose.

Il y a aussi une autre chose qui me préoccupe quelque peu et au sujet de laquelle j'aimerais davantage d'explications de votre part. L'autre jour, les représentants des Archives publiques ont comparu devant notre Comité, mais ils n'ont pas discuté de cela; j'entends par là le fait que les documents qui

[Texte]

available. The other thing is that some documents may never come to the attention of the Archives at all. Could you just go into that a little bit more?

Professor Morton: Mr. Chairman, Mr. Robinson, the archivists at the Public Archives of Canada tend to see themselves as storekeepers for government departments and their records. What we are seeking might better be covered by a public archives act, but we feel that is going to take a long, long time to happen, given the press of government business.

We can, I think, document this particular case and other cases of attempts by government officials, perhaps quite legitimately, to interpret what they see as the sense of Parliament in this legislation, and from my point of view thank goodness, as it gives us some foretaste of how they would interpret it so that we can bring to you our concerns with some documentation. We are not simply talking about what might in the future be done by officials interpreting this legislation; in many cases and in many departments they are already attempting to interpret it in their way. So, if we seek clarification it is not in abstract but in concrete terms.

A related case to the one that Professor Brown raised from the *Western Canadian Historian* is an article by the official historian of the RCMP that appeared in the *Canadian Historical Review*, and one based very much on this area, incidentally; the use of Mounted Police as a security service during the 1918-19 period. It was a very interesting article that presented very interesting and new and favourable evidence. When a number of us went to look at the material in the Archives, we discovered it had been taken from the Archives by the Mounted Police and returned to their own files because they had presumed it was perhaps too sensitive for public view. It had been in the Archives for a long time. We may have been too lazy to go and look at it, but once it had been used by an official historian in a public article, available to all concerned, no longer is it possible for other researchers to follow up on that article and to use that same material.

A concern that a number of us have is that historians within the government will have no constraints and historians outside the government will have every kind of constraint in pursuing the historical record of this country; even in 1918-19, a long time ago.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Is it understood that documents and material with the Archives now are available for research?

[Traduction]

doivent être à la disposition des citoyens par l'entremise des Archives ne le sont pas. L'autre préoccupation connexe, c'est que certains documents ne parviendront jamais à l'attention des Archives. Pouvez-vous donc développer quelque peu ces deux questions?

M. Morton: Monsieur le président, monsieur Robinson, les archivistes des Archives publiques du Canada ont tendance à se considérer comme les gardiens des documents ministériels. A cet égard, une loi relative aux archives publiques s'occuperait peut-être mieux de ce que nous recherchons, mais nous croyons qu'il faudra attendre très longtemps avant de l'obtenir, étant donné la façon dont fonctionne le gouvernement.

Toutefois, je crois que nous sommes en mesure de documenter ce cas particulier, ainsi que d'autres, où les hauts fonctionnaires gouvernementaux ont tenté d'interpréter eux-mêmes les intentions du Parlement eu égard à ce projet de loi, et cela, en toute légitimité peut-être. D'après moi, je crois qu'il faut leur en être reconnaissants, étant donné que cela nous a permis d'avoir un avant-goût de leur interprétation, et partant, de vous communiquer nos préoccupations au sujet de certains documents. Nous ne parlons donc pas simplement de la façon dont les hauts fonctionnaires pourront interpréter cette loi à l'avenir, mais de la façon dont ils ont déjà essayé de le faire à leur manière, dans bon nombre de cas et bon nombre de ministères. Par conséquent, nous cherchons donc des éclaircissements concrets, et non abstraits.

Par ailleurs, il y a un cas se rapprochant de celui soulevé par le professeur Brown au sujet d'un article paru dans le *Western Canadian Historian*; il s'agit d'un article rédigé par l'historien officiel de la GRC dans le *Canadian Historical Review* et touchant de très près à cette question. Il s'agit en effet du rôle qu'a joué la Gendarmerie royale comme service de sécurité en 1918 et 1919. Or, cet article très intéressant présentait des faits nouveaux qui retiennent l'attention et constituent une preuve favorable à l'argument. Or, quand certains d'entre nous se sont rendus aux Archives pour étudier les documents en question, ils ont découvert qu'ils avaient été retirés du dossier par la Gendarmerie royale, qui les avait remis dans ses propres dossiers, estimant qu'ils étaient de nature un peu trop délicate pour que le public puisse y avoir accès. Pourtant, ils étaient aux Archives depuis longtemps. Il se peut que nous ayons été un peu trop paresseux pour aller les examiner, mais quoi qu'il en soit, une fois qu'un historien officiel s'en est servi pour rédiger un article à publier, il n'est plus possible pour les autres chercheurs de rédiger à leur tour d'autres articles sur cette lancée et d'utiliser les mêmes sources.

Par conséquent, bon nombre d'entre nous sont préoccupés par le fait que les historiens travaillant au sein de l'administration fédérale ne seront assujettis à aucune contrainte, alors que ceux qui poursuivent leurs travaux à l'extérieur seront soumis à toutes sortes de difficultés pour ce qui est de pousser davantage leur étude de l'histoire de notre pays, même lorsque cela porte sur 1918 et 1919, période pourtant lointaine.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Est-ce que l'on sait que les documents se trouvant aux Archives peuvent maintenant faire l'objet d'une recherche?

[Text]

Professor Morton: It has been understood in the past, but some departments are much more active now in assuming their continuing control over it and in directing the archivists not to open it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I find that incredible.

Professor Morton: I find it disturbing.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): One point you have made here is that you would exempt public records now under the control of the Archives of Canada and made available for research; you would take them out of the restrictions. I agree with you and I think there should be a special section to that effect. But it would seem to me also, and the Archives brought this to our attention the other day, that the Public Archives Act, I guess it is called, should really be brought up to date.

Professor Morton: We would agree entirely, sir, but rather than have to wait for that with, as I have said, the pressure of other business, we would very much like something in Bill C-43, in either section of it, that exempted holdings now in the Archives. In other words, that prevented the retroactivity that we find in progress.

• 1015

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): There are just two other questions I want to ask. One has to do with this after-birth rule you are suggesting. I do not really understand that. Are you saying 100 years after birth or 20 years or 50 years? Could you explain this a bit more fully?

Professor Morton: If a researcher has to determine a birth date or a death date, it is very often easier to determine the birth date than the death date. Oddly enough, the provincial governments retain vital statistics, and you can send away and discover what your own or someone else's birth date is. It is very much more difficult, unless the person is a government pensioner, for example, to discover the precise death date. So what we have proposed is the same kind of rule which now applies to records of public servants, which is 90 years after birth, rather than the proposal here, which is 20 years after death.

We do so for a number of reasons. One is to make it more practical. The other is to give protection. The example was pointed out to me of a person who perhaps dies in prison at the age of 22. Twenty years later, when his family, his parents, are probably still alive, his name and his activities could conceivably become part of the public record. I think one would feel, if one is protecting privacy, it is more important to have it 90 years after birth—in other words, when most or all people are dead, and the thing passes into a different kind of evaluation—than to have it while the person's relatives are very much alive and the issue is not dead.

[Translation]

M. Morton: C'était ainsi par le passé, mais certains ministères exercent un contrôle beaucoup plus actif sur les documents et font savoir aux archivistes de ne pas ouvrir certains dossiers.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Cela me paraît incroyable.

M. Morton: C'est inquiétant.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): L'une des choses que vous avez mentionnées, c'est d'exempter les dossiers publics relevant présentement des Archives du Canada et mis à la disposition des chercheurs. Vous les exempteriez donc des restrictions. Je suis d'accord avec vous là-dessus et j'estime qu'il faudrait rédiger un article traitant spécialement de cela. Par ailleurs, comme les représentants des Archives l'ont eux-mêmes souligné pour nous l'autre jour, la Loi sur les archives publiques devrait faire l'objet d'une mise à jour.

M. Morton: Nous sommes tout à fait d'accord là-dessus, monsieur Robinson, mais plutôt que de devoir attendre qu'une telle mise à jour ait lieu, étant donné les contraintes du gouvernement, nous aimerions beaucoup que le Bill C-43 comporte quelque chose exemptant certains dossiers des restrictions auxquelles ils sont assujettis aux Archives. En d'autres termes, nous aimerions que l'on empêche que ne s'exerce la rétroactivité, comme c'est le cas maintenant.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je voudrais simplement poser deux autres questions. L'une touche cette règle d'après la naissance. Je ne comprends pas réellement ce que cela veut dire. Voulez-vous dire 100 ans, ou 20 ou 50 ans après la naissance? Pourriez-vous nous expliquer cela un peu mieux?

M. Morton: Si un chercheur doit déterminer une date de naissance ou de décès, il est souvent plus facile de déterminer la naissance que le décès. Aussi étrange que cela puisse paraître, les gouvernements provinciaux conservent des statistiques démographiques qui permettent, sur simple demande, d'obtenir sa propre date de naissance ou la date de naissance de quelqu'un d'autre. Il est beaucoup plus difficile, à moins d'être retraité du gouvernement, par exemple, d'obtenir une date de décès précise. Nous avons donc proposé que le genre de règle qui s'applique actuellement aux dossiers des fonctionnaires, et qui stipule 90 ans après la naissance, soit retenue, plutôt que la proposition que nous avons ici, soit 20 ans après le décès.

Cela, pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, pour que ce soit plus pratique. En plus, pour offrir une protection. On m'a signalé l'exemple d'une personne qui peut mourir en prison à l'âge de 22 ans. Vingt ans après, quand sa famille, ses parents, sont encore en vie, son nom et ses activités pourraient éventuellement entrer dans le domaine public. Je crois que si l'on veut protéger les renseignements personnels, il est plus important de dire 90 ans après la naissance, alors que pratiquement tout le monde est mort, et que l'on peut alors évaluer les choses différemment qu'à une époque où la famille de la personne en question est toujours en vie et qu'ainsi, la question reste d'actualité.

[Texte]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): The other point I wanted to ask has to do with the access you are suggesting foreign students and scholars should have. As I read your brief, you indicate it should be the same as they have at the present time. This proposed act is certainly going to change that considerably. But your suggestion is that it remain as it is now, and that they do not necessarily have the same rights as the proposed act would provide for Canadians.

Professor Brown: I think our concern there, Mr. Robinson, again, is relating to material that would otherwise be available for historical researchers at the Public Archives of Canada.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, I would like to take the opportunity of welcoming the representatives of The Canadian Historical Association. I am sure I speak on behalf of everyone here in giving them those preliminary words of appreciation for their brief.

I noticed in your comments in response to Mr. Robinson you indicated that you appreciated the fact that there had been some sort of preliminary interpretation of the impending legislation, and it has allowed you to assess some of the difficulties that might arise. So I would ask the question—I hope it is almost rhetorical—I take it you would be in favour of a provision which would have this legislation brought back before Parliament, before the committee, for review after a period of three years,—this provision was in a previous bill, but it has been excluded from this bill—it would allow us as parliamentarians, and people and interested groups, to come back and review the operation of the legislation after a period of three years. I take it you would favour that kind of review mechanism being in the legislation, although it is not in your presentation.

Professor Morton: Yes. Perhaps we had assumed Parliament would avoid some of the errors and potential problem already apparent to us. But certainly three years hence would be welcome as well.

Mr. Hnatyshyn: The major thrust of your presentation obviously is a matter of some concern to the committee, and it is the competition between privacy rights and rights of access to information. Although you mentioned the fact that you want certain provisions reviewed, at least in your presentation you were not very precise on where you would recommend those changes be made. There are provisions in the legislation now which allow for severability of documents or of files. I take it you are not satisfied with that whole process; you feel the interpretation, at least on the part of the bureaucrats, has been more to close files than to sever documents or sever files. Is that a correct assessment of your position?

[Traduction]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je voulais également vous interroger sur la liberté d'information que vous voudriez voir accorder aux étudiants et aux chercheurs étrangers. À la lecture de votre mémoire, il semble que cela reviendrait à la situation actuelle. Le projet de loi changerait évidemment beaucoup la situation. Or, vous voudriez que cela ne soit pas changé et qu'ils ne bénéficient pas nécessairement du même droit que les Canadiens, comme le stipule le projet de loi.

M. Brown: Je crois que là encore, monsieur Robinson, nous parlons de documents qui seraient mis à la disposition de chercheurs historiens aux Archives publiques du Canada.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, je saisis également l'occasion de souhaiter la bienvenue aux représentants de la Société historique du Canada. Je suis sûr de me faire le porte-parole de tout le monde en disant combien nous avons apprécié leur mémoire.

J'ai remarqué, dans votre réponse à M. Robinson, que vous étiez satisfaits que l'on ait envisagé une interprétation préliminaire du projet de loi, de sorte que vous avez pu évaluer certaines des difficultés qui pourraient se présenter. Ma question est donc la suivante, et j'espère qu'elle est presque théorique: seriez-vous favorables à une disposition stipulant que cette loi devrait être soumise à une révision du Parlement, du Comité, après trois ans, comme nous l'avions proposé dans le projet de loi précédent? Cela permettrait en effet aux parlementaires et aux intéressés d'analyser comment s'est appliquée la Loi après une période de trois ans. Je suppose que vous seriez favorables à ce genre de mécanisme de révision, même si vous ne l'avez pas indiqué dans vos remarques préliminaires.

M. Morton: Oui. Peut-être avions-nous en fait supposé que le Parlement éviterait certaines des erreurs et certains des risques de difficultés que nous voyons déjà. Mais, certes, si nous devons attendre trois ans, nous serions toujours d'accord.

M. Hnatyshyn: L'essentiel de vos remarques porte évidemment sur ce qui préoccupe le comité, à savoir l'équilibre délicat entre la protection des renseignements personnels et la liberté d'information. Si vous avez signalé que vous souhaiteriez que certaines dispositions soient réexaminées, vous n'avez pas été tellement précis dans les modifications que vous suggèreriez. Certaines dispositions du projet de loi actuel autorisent à extraire certains éléments de documents ou de dossiers. Il semble que cela ne vous satisfasse pas; vous estimez qu'en général, l'interprétation bureaucratique revient plus souvent à fermer des dossiers qu'à séparer des documents ou des dossiers. Est-ce bien votre position?

Professor Morton: Yes, because I think that the normal kind of research we do involves context, involves a whole pattern of development of a specific document, and that

M. Morton: Oui, car je crois que le genre normal de recherche que nous effectuons nécessite le contexte, tout le mode de constitution d'un document, et que les historiens, dans

[Text]

historians in their research are much less interested in the specific severed document with all of its context removed. I know that certain kinds of research are satisfied with, and indeed are focused towards, that kind of document. This is not the pattern of historical research. We want to see the whole file, how it began and how it ended. In that context, we are aware that most interesting and important subject files mix elements of independent citizen input and official input and political input to create a whole policy, and all of us can think of examples.

I have been working on disabled soldiers in the First World War for a Year of the Disabled project, and many of the most interesting proposals for helping disabled soldiers that became government policy under the Borden government came from independent citizens, aware of a problem and drawing it to their attention. Their names, their addresses and their ideas are all potentially hidden under the Privacy Act provisions. Now, we are not talking about case files. I am not looking for or interested in specific soldiers' disablements. I am concerned about policy development, and I think that is part of Canada's historical record. I am not in a position to find out that the people from Calgary or Halifax or Orangeville who contributed these ideas died more than 20 years ago. It is impossible to find that out in practical terms.

Mr. Hnatyshyn: Well, I guess the blunt question I have to ask you is how you would go about defining. Are you going to give an exemption to historians, allow them to have unlimited access and then have some sort of litmus test as to whether they are bona fide historians? What kind of guidelines do you specifically contemplate putting into the legislation? It is quite one thing to be supportive, as I understand your position—and I personally am supportive of what you say—but you yourself made reference to the fact that, after discussing the matter with the officials who have helped draft this, there are some complexities in terms of legal draftsmanship.

I am curious to find out whether you are going to try to create a definition of a class of people who should be able to see this information, whether it should be applicable across the board, or what kind of guidelines you specifically recommend to allow access to these pieces of information. As I say, once you have a severability proposition put in there it seems to allow you to delete names and addresses or expunge that from the record, but that is not satisfactory to you. You still want to have those in, to leave it in a certain context for historical purposes.

Professor Morton: There are two propositions, sir, first of all that the material located in the archives be exempted as a general rule. That is done in the United States Privacy Act, as I understand it, and Dr. Hillmer can talk to that more knowledgeably than I. Secondly is the whole proposition of passage of time provisions which now appear in only two contexts, if I recall correctly—Cabinet documents, 20 years; personal information, 20 years after death, however you establish death.

[Translation]

leurs recherches, sont beaucoup moins intéressés par un document qui a été extrait de son contexte. Je sais que certains genres de recherches s'en contentent et sont même ainsi orientées. Mais ce n'est pas le cas de la recherche historique. Il nous faut voir l'ensemble du dossier, du début à la fin. Dans ce contexte, nous savons que les dossiers les plus intéressants et les plus importants mélangent des éléments privés, publics et politiques qui ont contribué à l'élaboration d'une politique, et il y en a des tas d'exemples.

Dans le cadre de l'Année des handicapés, je travaille à une étude sur les invalides de la Première Guerre mondiale, et nombre des propositions les plus intéressantes pour aider les soldats invalides, propositions qui sont devenues politiques gouvernementales sous le gouvernement Borden, sont venues de simples citoyens qui connaissaient le problème. Leurs noms, leurs adresses et leurs idées pourraient tous être cachés en vertu des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous ne parlons pas de dossiers individuels. Ce qui m'intéresse, ce ne sont pas les handicaps de tel ou tel soldat. J'étudie l'élaboration d'une politique, et je crois que cela fait partie des dossiers historiques du Canada. Je ne puis découvrir que les gens de Calgary, Halifax ou Orangeville qui ont contribué à l'élaboration de ces idées sont morts il y a plus de 20 ans. Il est impossible de trouver ce genre de détails de façon pratique.

M. Hnatyshyn: Je crois qu'il me reste alors à vous demander comment vous parviendriez à une telle définition. Accorderiez-vous une exemption aux historiens, leur donneriez-vous totale liberté, en leur demandant peut-être de répondre à certains critères, pour vous assurer qu'ils sont bien historiens? Quel genre de directives envisageriez-vous de mettre dans la loi? C'est une chose de préconiser une idée, et je vous comprends et vous appuie certainement dans ce cas—mais vous avez vous-même dit qu'après en avoir discuté avec les légistes qui ont rédigé ce texte de loi, il y a certaines complexités de rédaction.

Je me demande si vous allez essayer de définir une catégorie de gens qui devraient être autorisés à consulter ces renseignements, ou si vous préféreriez que cela soit accessible à tous, ou encore quel genre de directives vous recommanderiez avant d'autoriser l'accès à ces renseignements. Je répète que lorsqu'il est possible de supprimer certains éléments dans des documents, cela semble permettre de supprimer des noms et des adresses, de purger les dossiers de certains éléments, et cela ne semble pas vous satisfaire. Vous voudriez que tout soit laissé, pour que le contexte historique soit complet.

M. Morton: Il y a là deux propositions. Tout d'abord, exempter de façon générale les documents des archives. C'est stipulé dans la loi des États-Unis sur la protection des renseignements personnels, si je ne m'abuse, et M. Hillmer pourrait vous donner des détails à ce sujet. Deuxièmement, il y a toute cette question des délais, que nous ne retrouvons pour le moment que dans deux contextes, à savoir 20 ans pour les documents du Cabinet, et 20 ans après le décès pour les renseignements personnels, quelle que soit la façon dont vous puissiez établir la mort.

[Texte]

We accept and indeed welcome the proposition of passage of time provisions. We want to see more of them in both parts of Bill C-43. We are prepared to live with them. We may be prepared to argue 20 versus 30 years, as anybody might, but we think that is the key basis for controlling what you and I would both want to control, the privacy of the citizens and the freedom from embarrassment in the short term.

Professor Brown: Mr. Hnatyshyn, there is something more on this and that is just to remind ourselves that we are attempting here to make a distinction between various kinds of government records. What Professor Morton has been talking about is what we would call subject files or policy files, and they are now governed by the Cabinet directive of 1976 or 1977, I believe, the 30 years. We have been able to live for a long long time with the 90-years-from-birth rule as it relates to personal matters of government officials. I, for one, would think there would be no difficulty in living with that as relates to the same category of documents for private citizens having communication or dealing with the government about certain matters. For example, if a person applied for a position with the government, my instinctive reaction would be that it would not go on a policy file or on a subject file but would go in, if you will, a personnel file. Surely, that kind of material can be and should be closed for far longer than 20 years or 30 years, but it is the policy files and the subject files that we are concerned about here because they do include communications from private citizens.

• 1025

Mr. Hnatyshyn: That, of course, is assuming that the government maintains a full and adequate filing system on these matters. It may be the case in most of the departments, but sometimes one has the impression that there is a lot of ad hockery.

Professor Brown: What in essence we are saying here, Mr. Hnatyshyn, is that the current access directive of the Government of Canada is generally very acceptable to us. We would like some improvements on some matters, but it is generally very acceptable to us and we would like to see that kept as it relates to privacy.

Mr. Hnatyshyn: I take it with respect to the archival question, and I understand your point there, we are sort of concentrating on government documents, there is always the question of contracts that are entered into for example with politicians and so on who deposit their documents with the Archives, that individual contracts with the Archives of disclosure after 20, 30 or sometimes 50 years, those would remain intact, you would respect those contracts with the Archives.

Professor Morton: There is an interesting development that comes to us as a bit of a surprise. The bill now proposes the exemption of the Manuscript Division, the personal records that you or anyone else might deposit with the Archives, from the impact of this proposed act. We are now being told by people in the Archives and in the government that there may well be a policy that all cabinet ministerial papers, other than their most personal and political papers, are now part of the public record, and so one of the richest elements of the

[Traduction]

Nous acceptons et nous accueillons même avec plaisir que des dispositions touchant les délais soient insérés. Nous pensons qu'il devrait y en avoir davantage dans les deux parties du Bill C-43. Peut-être préférons-nous 20 à 30 ans, mais nous pensons que c'est le meilleur moyen de contrôler ce que nous voulons tous contrôler, à savoir la vie privée des citoyens, et éviter de créer à court terme des situations gênantes.

M. Brown: Monsieur Hnatyshyn, il y a quelque chose d'autre à ce sujet. Il faut en effet nous rappeler que nous essayons ici d'établir une distinction entre diverses formes de dossiers gouvernementaux. Ceux dont parle le professeur Morton sont des dossiers établis par sujet ou par politique, qui sont maintenant régis par la directive du Cabinet de 1976, ou 1977, qui porte sur 30 ans. Nous acceptons depuis très longtemps la règle des 90 ans après la naissance pour les questions personnelles touchant les fonctionnaires. Personnellement, je n'y vois aucun problème, puisque cela touche la même catégorie de documents, c'est-à-dire les documents de citoyens s'adressant au gouvernement. Par exemple, si quelqu'un postulait un emploi au gouvernement, cette demande ne serait pas classée dans un dossier concernant la politique, mais plutôt dans un dossier sur le personnel. Ce genre de documents peut et devrait être confidentiel pendant au moins 20 ou 30 ans. Ce sont plutôt les dossiers sur les politiques et les questions gouvernementales qui doivent retenir notre attention, parce qu'ils contiennent des renseignements émanant de citoyens.

M. Hnatyshyn: Cela suppose que le gouvernement dispose d'un système de classement adéquat en la matière. C'est peut-être le cas dans la plupart des ministères, mais on a parfois l'impression que cela se fait au petit bonheur.

M. Brown: Ce que nous voulons dire, en fait, c'est que nous trouvons les directives actuelles du gouvernement en matière d'accès fort acceptables en général. Nous aimerions qu'on y apporte certaines améliorations, mais en général, elles sont acceptables, et nous voudrions qu'on conserve celles qui touchent la vie privée.

M. Hnatyshyn: Pour ce qui est des archives, je comprends fort bien votre argument. Nous nous concentrons surtout sur les documents du gouvernement, mais il y a toujours la question des contrats et des documents déposés aux Archives par les hommes politiques, par exemple. On respecterait les contrats conclus avec les Archives et interdisant la divulgation avant 20, 30, ou même 50 ans.

M. Morton: Il y a une nouvelle disposition qui nous a un peu surpris. Le projet de loi veut maintenant exonérer la Division des manuscrits, c'est-à-dire les dossiers personnels qu'on peut déposer aux Archives. Des représentants des Archives et du gouvernement nous ont dit qu'il se pourrait fort bien que tous les documents ministériels, autres que les documents de nature personnelle et politique, fassent partie du domaine public, de sorte qu'on pourrait en fait nationaliser la partie la plus riche de la Division des manuscrits, pour la soumettre aux disposi-

[Text]

Manuscript Division of the Public Archives of Canada may suddenly be in effect nationalized and submitted to the control of the proposed Privacy Act and the proposed Access to Information Act with all sorts of quite horrifying consequences to the public record and to the role of historians. Whether that would extend to those papers that people have deposited at Queen's or at the University of Saskatchewan, to take the late Mr. Diefenbaker as an example, they cannot tell us, but so far as the historical record goes, this is an enormously potentially dangerous and concerning kind of policy development. It is not in the proposed act, obviously, but if the act was applied to this material the consequences for historians would be devastating.

Mr. Hnatyshyn: Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Mr. Hnatyshyn. Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): Mr. Chairman, I have just had an opportunity to look at the documents which Mr. Morton circulated. As examples of information which would no longer be available under this proposed act, I wonder whether it would be possible to have them appended to the Minutes of Proceedings and Evidence of this meeting so that others would be able to have access to what these documents are.

Professor Brown: Mr. Reid, I think our point about these particular documents I have circulated is that they might no longer be available for the practical reason of attempting to sort the private letters out.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): Yes, I understand that, but I feel it is an excellent example of the kind of dangers we get into when a freedom of information act actually becomes a restriction of information act.

The Chairman: With respect to your question, Mr. Reid, it is possible to append these documents to today's minutes, but as to the letters . . .

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): It can be set in type and be noted in that sense.

The Chairman: Yes.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): My first question is to Professor Morton.

• 1030

I wonder whether you could tell me if any changes were made by the current government on these clauses as opposed to the original bill as proposed by the previous government in 1979. Were the clauses about which you are concerned, changed in any way, or were they ignored?

Professor Morton: Mr. Chairman, when we came before your predecessor committee, we did not have a copy of the proposed privacy act before us. We had simply the freedom of information bill as I think it was then called, which had quite categorical restrictions on personal information. But, of course, the proposed privacy act embodied in Bill C-43 deals with these in much greater detail. We were assured at that time that there would be a privacy bill, but we did not see it. We

[Translation]

tions de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information, ce qui aurait toutes sortes de conséquences, plus horribles les unes que les autres pour les historiens et les dossiers publics. Ils ne peuvent pas nous dire si cela s'appliquerait également aux documents déposés à l'université Queen's ou à l'Université de la Saskatchewan, où les documents de feu M. Diefenbaker sont déposés, par exemple, mais du point de vue historique, cette possibilité revêt de nombreux dangers. Il n'y a pas de disposition dans la loi, mais si la loi était appliquée à ces documents, cela aurait des conséquences désastreuses pour nos historiens.

M. Hnatyshyn: Merci beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Hnatyshyn. Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Monsieur le président, je viens de consulter les documents remis par M. Morton. Pourrait-on imprimer en appendice au compte rendu de la réunion d'aujourd'hui la liste des documents qui ne seraient plus disponibles aux termes de ce projet de loi, pour que tout le monde sache quels documents seraient exonérés.

M. Brown: Monsieur Reid, j'ai fait distribuer cette liste pour la bonne raison que je voulais exclure les lettres privées.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Oui, je comprends cela, mais ce n'en est pas moins un excellent exemple de ce qui pourrait se produire si ce qui est en fait une loi sur la liberté de l'information devenait une loi sur la limitation de l'information.

Le président: Pour répondre à votre question, monsieur Reid, il est possible d'imprimer ces documents en appendice au compte rendu d'aujourd'hui, mais pour ce qui est des lettres . . .

M. Reid (Kenora-Rainy River): On pourrait tout simplement les mentionner.

Le président: Oui.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Ma première question s'adresse au professeur Morton.

Pouvez-vous me dire si le gouvernement actuel a apporté des changements à ces articles par rapport aux dispositions que contenait le projet de loi déposé par le gouvernement précédent, en 1979? Les articles qui vous inquiètent ont-ils été modifiés d'une façon ou d'une autre, ou omis?

M. Morton: Monsieur le président, lorsque nous avons comparu devant le comité précédent, nous n'avions pas d'exemplaire du projet de loi sur la protection des renseignements personnels. Nous n'avions que le projet de loi sur la liberté de l'information, si je me souviens bien, qui contenait des restrictions catégoriques en ce qui concerne les renseignements personnels. Cependant, le projet de loi C-43 contient la loi sur la protection des renseignements personnels, qui est

[Texte]

could not comment on it. So personally I cannot say whether there were changes in a bill that we did not see.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): Would you say then that, as a result of your appearance before this committee in 1979, the arguments you presented at that point were taken into account by the drafters of this legislation? I recall that you were the last people to make a presentation to that committee.

Professor Morton: Yes, and in rather historic circumstances at the time. I would say, no, because the provision for research that now appears in Bill C-43 in I believe it is Schedule II, the Privacy Act section, Clause 8, was not visible to us then. I know that those who have drafted it feel that it satisfies many of the concerns of the research community. I think it does come close to satisfying those members of the research community who deal in anonymous research, such as sociologists and people working in that way. It does not in any way, to my mind, satisfy the concerns of those people who see people with names and personalities as part of the historical record.

It does leave as possible under the discretion of heads of departments the right to make research easier or more difficult, without any of the appeal mechanisms that apply in the earlier access to information bill.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): There are no appeal mechanisms in this bill, then?

Professor Morton: None. It is up to the individual. And with all possible respect, I do not think we would need this legislation if we could count on heads of departments to be all wise and all generous, and all objective, in allowing research.

If I may revert to an earlier concern, the distinction between the official historian who has access to everything and who can publicly and privately publish quite freely, and the non-governmental historian who has no such rights, seems to me built into this legislation. And I am not sure that it is the intention of Parliament to entrench that; I hope it is not.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): One question which fascinates me is: Who owns these documents? If I write to my government as a citizen to make an input into policy, is that my letter or is that the government's letter? Who really owns these documents?

Professor Brown: I think that is a question I cannot answer very well, Mr. Reid, but from my experience in doing research in both the records and the private manuscript collections, at least as far as private manuscript collections are concerned, the author of the letter is the owner. The person generating the document, in other words, is the owner under copyright provisions.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): In the case of my letter in a government file, who owns it? Who has responsibility for it?

[Traduction]

beaucoup plus détaillée. Lorsque nous avons comparu la dernière fois, on nous a assuré qu'il y aurait un projet de loi sur la protection des renseignements personnels, mais il ne s'est jamais matérialisé. Nous n'avons pas eu l'occasion de le commenter. Personnellement, je ne peux pas vous dire si l'on a modifié un projet de loi que je n'ai jamais vu.

M. Reid (Kenora-Rainy River): A la suite de votre comparution devant le Comité, en 1979, diriez-vous que les arguments que vous avez avancés à l'époque ont été pris en considération par les législateurs? Je me souviens que vous étiez les derniers à comparaître devant le Comité.

M. Morton: Oui, et c'était dans des circonstances qu'on pourrait appeler historiques. Je vous répondrai non, parce que nous n'avions pas eu la possibilité de lire la disposition concernant les recherches, qui figure maintenant à l'annexe II du projet de loi C-43, à l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements privés. Je sais que les rédacteurs estiment avoir ainsi répondu à nombre des inquiétudes des chercheurs, et la disposition répond effectivement aux attentes des chercheurs qui font de la recherche anonyme, notamment les sociologues. Cependant, cette disposition ne répond pas aux besoins de ceux qui doivent faire de la recherche sur des personnes ayant des noms et des personnalités qui font partie de notre histoire.

Les chefs de service ont le droit de faciliter les recherches ou de les rendre plus difficiles, sans mécanismes d'appel, mécanismes qui se trouvent dans le projet de loi sur l'accès à l'information.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Le projet de loi ne contient pas de mécanismes d'appel?

M. Morton: Aucun. C'est à la personne de s'en charger. Sauf votre respect, je ne crois pas que nous aurions besoin d'une loi si nous pouvions compter sur la sagesse, la générosité et l'objectivité de tous les chefs de service.

Pour en revenir à une question soulevée plus tôt, c'est-à-dire la distinction entre l'historien officiel qui a accès à tous les documents et peut les rendre publics en toute liberté, et l'historien non gouvernemental qui n'a pas de tels droits, elle me semble confirmée dans ce projet de loi. Je ne suis pas certain que c'est l'intention du Parlement, du moins, j'espère que ce ne l'est pas.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Il y a une chose qui me fascine: à qui appartiennent ces documents? Si, en tant que citoyen, j'écris à mon gouvernement pour apporter ma contribution à cette politique, cette lettre m'appartient-elle, ou appartient-elle au gouvernement? A qui appartiennent véritablement ces documents?

M. Brown: Je ne peux pas vraiment vous répondre, mais d'après l'expérience que j'ai acquise en faisant des recherches tant à la section des dossiers qu'à la section des manuscrits, c'est l'auteur de la lettre qui en est le propriétaire, du moins pour ce qui est de la collection de manuscrits. Autrement dit, la personne qui rédige le document en est le propriétaire, aux termes des dispositions portant sur les droits d'auteur.

M. Reid (Kenora-Rainy River): A qui appartient ma lettre qui figure dans un dossier du gouvernement? Qui en est responsable?

[Text]

Professor Brown: I would assume that the copyright legislation—and this is an assumption, sir—would apply there, too, and it is your letter.

Professor Morton: But if you give a good idea to the government, I am not sure they are going to necessarily pay you for it according to its copyright value. Let me suggest another more theoretical answer, which is that it belongs to the Public Records of Canada. It belongs to the posterity of Canada to understand how this country came about or what happened in it. So after a period of time, it seems to me that it does belong in the public domain like all the other things which are unclaimed in our society, because that is how it has worked in the past. And when the Government of Canada, established the archives not much less than a hundred years ago assumed, I suppose, that the public record which they retain included both private letters and public letters; they were made available to the people of Canada so the public record and historical record of this country could be maintained.

• 1035

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): So what we have, in effect, in these legislative proposals is the diminution of the amount of information that is currently available on the public records.

Professor Morton: I am afraid that is our conclusion; not only our theoretical conclusion but our practical conclusion, and the practical conclusion being buttressed, of course, by the activities of archivists within the government in denying you access to documents you once had available to you, on the basis that they were implementing the legislation before it was passed.

Professor Brown: Not necessarily archivists, Mr. Reid, archivists or . . .

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I believe directors of the legislation.

Professor Brown: Yes, government officials who have control over what documents are to be made available and not available. If I can just expand on this point for a moment, it seems to me we have two very commendable obligations here on the part of the Government of Canada. One is to protect the privacy of those citizens who communicate with and do business with the Government of Canada. We endorse that. We have endorsed it in our brief and there it is. The other obligation, we think, is for the Government of Canada to maintain the historical record in its integrity, not purged, but in its integrity, and that at an appropriate time that record be made available for legitimate research purposes.

As we see it in Bill C-43, these two obligations are now in conflict and we think a possible resolution of that conflict is, if you will, to preserve the access that is now available in the Public Archives of Canada to the historical research community and to any other citizen who wishes to do research.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): Well, my concern right now is that this legislation proposes to take out of public domain information which has traditionally been in the public domain.

[Translation]

M. Brown: Je suppose que les dispositions de la Loi sur le droit d'auteur s'appliqueraient également à votre lettre.

M. Morton: Pourtant, si vous fournissez une bonne idée au gouvernement, je ne suis pas certain qu'il va vous payer des droits d'auteur. Je pourrais vous donner une autre réponse, plus théorique, et c'est que la lettre fait partie des documents publics du Canada. Elle appartient à la postérité, afin qu'elle puisse comprendre comment notre pays en est arrivé là où il est. Après un certain temps, il me semble que cette lettre appartient au domaine public, comme tout ce qui n'est pas revendiqué dans notre société, parce que c'est ainsi que les choses se passaient par le passé. Lorsque le gouvernement du Canada a créé les Archives publiques, il y a moins de 100 ans, je suppose qu'il voulait y conserver tant les lettres privées que les lettres publiques, afin de les mettre à la disposition de la population du Canada et de pouvoir préserver les documents ou dossiers historiques de notre pays.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Ce projet de loi veut donc réduire l'information qui est actuellement disponible.

M. Morton: Je le crains; ce n'est pas seulement une conclusion théorique, mais également pratique et étayée par l'attitude des archivistes du gouvernement, qui nous refusent des documents auxquels nous avions auparavant accès, en nous disant qu'ils appliquent les dispositions de la loi par anticipation.

M. Brown: Ce ne sont pas nécessairement des archivistes, monsieur Reid, des archivistes ou . . .

M. Reid (Kenora-Rainy River): Des directeurs également.

M. Brown: Oui, des fonctionnaires qui peuvent décider quels documents seront divulgués. Le gouvernement du Canada a deux obligations fort louables à cet égard. Tout d'abord, il doit protéger la vie privée des citoyens qui communiquent avec lui, et nous sommes tout à fait d'accord avec cela. Nous l'avons dit dans notre mémoire. Deuxièmement, le gouvernement du Canada doit conserver des dossiers historiques intégraux, et, en temps et lieu, les mettre à la disposition des chercheurs, à des fins légitimes.

Selon nous, ces deux obligations entrent en conflit dans le projet de loi C-43, et l'on pourrait résoudre ce conflit si l'on conservait le degré actuel d'accès aux Archives publiques du Canada pour les chercheurs historiens et pour tous les citoyens qui veulent faire de la recherche.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Selon moi, ce projet de loi veut retirer du domaine public des renseignements qui s'y sont toujours trouvés.

[Texte]

Professor Brown: Right, exactly.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): In which case what we had is not a freedom of information piece of legislation but, in fact, a restriction on the amount of information that is available, a removal of information, opening up in some areas and closing off in other areas.

Professor Morton: Well, that has been our concern in presenting our views to the previous Parliament and to this one. We obviously do not think that is intentional, but we think it comes out as perhaps an unawareness of the nature of the public record as it is used by certain kinds of researchers, and trying to get people who do not do that kind of research to be aware of our kind of research has naturally been difficult. I think members of this committee who have done historical research will understand what we are talking about and those who have not, I think, may now understand, I hope, what we are getting at.

We have also learned, I may say, a good deal of the complexities involved. We are appreciative of those who have helped us to come to a more mature understanding of the problems, but it has not relieved any of our concerns about the changed nature of historical research if this legislation goes through unamended. We think with the passage of time provisions carefully included, with an exemption for the Public Archives of Canada, that the historical research community can be helped by this legislation and so, we think, the heritage of Canada.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): All right. I want to raise with you the question of passage of time. My friend, Mr. Stollery, raised the point that if 90 years after a person's birth the material becomes available, what about that small minority of us who will still be living at 90? I mean, the statistical averages that men die at about 70 and women at 73 means that to get that statistical average, some people have to live significantly above that period of time.

Professor Morton: I think they will be such prodigies that they will be grateful for the attention. After all, most of us . . . it is difficult even to get into the House of Commons under the age of 21.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): It has been done.

Professor Morton: It has been done. But if you made your historical mark before the age of 21, we suspect it is probably praiseworthy. It seems to us a better rule to go 90 years after birth than 20 years after death, and I tried to give an example that in fact was quite personal to the people who are raising it with me.

• 1040

Again, if you are still alive, the protections of the law are very much with you. What the government has attempted to do is provide more than the common law does and that is 20 years protection after death. I can libel the dead but I cannot libel anybody who is in the public record. That may be nice, but I think it is contrary to common law principle.

[Traduction]

M. Brown: Exactement.

M. Reid (Kenora-Rainy River): De sorte qu'il ne s'agit pas d'une loi sur la liberté de l'information, mais bien d'une loi limitant l'information disponible et soustrayant ou offrant plus de renseignements à l'examen public.

M. Morton: C'était notre principale préoccupation lorsque nous avons fait connaître notre point de vue à la législature précédente. Nous ne croyons pas que ce soit intentionnel; c'est peut-être parce qu'on ne se rend pas compte de l'usage que font certains chercheurs des documents publics. Il est difficile d'expliquer le genre de recherche que nous faisons à ceux qui n'y connaissent rien. Les membres du Comité qui ont déjà fait de la recherche historique comprendront ce que je veux dire, et les autres commencent peut-être à le saisir.

Nous avons également appris beaucoup de choses au sujet des complications que cela comporte. Nous apprécions beaucoup l'aide qui nous a été fournie pour en venir à une meilleure compréhension des problèmes, mais cela n'a pas allégé notre inquiétude au sujet des recherches historiques, si ce projet de loi était adopté tel quel. Avec des dispositions sur une période de prescription, et une exonération pour les Archives publiques du Canada, ce projet de loi pourrait aider les chercheurs historiens et contribuer à la formation du patrimoine canadien.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Très bien. Je voudrais parler du délai de prescription. M. Stollery a dit que si les documents étaient divulgués 90 ans après la naissance d'une personne, qu'advient-il de ceux qui dépassent cet âge respectable? L'espérance de vie, pour les hommes, est de 70 ans, et pour les femmes, de 73 ans, mais il s'agit d'une moyenne, ce qui veut dire qu'il doit bien y en avoir qui dépassent de loin cette moyenne.

M. Morton: Ce seront des exceptions qui seront peut-être reconnaissantes d'avoir toute cette attention. Après tout, pour la plupart d'entre nous . . . Il est même difficile d'entrer à la Chambre des communes avant 21 ans.

M. Reid (Kenora-Rainy River): On l'a déjà fait.

M. Morton: Oui. Cependant, si vous aviez déjà laissé votre marque avant 21 ans, ce serait probablement tout à votre avantage. Il nous semble qu'il vaut mieux adopter les 90 ans après la naissance que les 20 ans après la mort. J'ai essayé de vous donner un exemple qui est fort personnel pour les intéressés.

Encore une fois, cependant, si vous êtes encore vivant, la loi vous protège vraiment. Ce que le gouvernement a essayé de faire, c'est d'offrir une meilleure protection que celle prévue par le droit coutumier, qui s'étend sur 20 ans après le décès. Je suis autorisé à intenter des poursuites contre des personnes décédées, mais je ne puis le faire contre qui que ce soit dont la vie se trouve dans le domaine public. Or, j'estime que cela est contraire aux principes du droit coutumier.

[Text]

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): My last concern, Mr. Chairman...

The Chairman: Be very brief, because we have another group and we are obliged to extend the committee meeting.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): All right. My last concern is the matter of the documents that you described as belonging to Cabinet ministers and the new position they would be in as a result of this bill. That means that those of us who have documents stored in the archives as opposed to those of us who may have archives stored in some other institution will be treated on an unequal basis because the law will apply in a different way. In other words, I lose control in one circumstance and I can maintain it in another.

Professor Morton: That is possible. We do not know that for sure. What we do know is that records deposited with the PAC, under whatever rules or provisions you impose, may be seen as part of the public record, and papers from Cabinet ministers back before John A. MacDonald may also be transferred into that category. What would happen if you deposited your papers at Queen's University or the University of Toronto or Laval is not yet clear to us at all. We pointed that out as an anomaly in this proposition and people have said, "Well, that is interesting. Cela reste une voix."

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Reid.

Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. May I add my welcome to the members of the Canadian Historical Association. I notice for Professor Morton and Professor Brown, that this is your second trip to the justice committee on the matter of freedom of information legislation.

I want to pick up on something other members have raised in their questioning and that is the danger that the access to information bill will in fact restrict access to information in the hands of and under the control of government institutions. You have already commented on the activities of the Public Archives of Canada and have made suggestions that would preserve the right of public access to information at the public archives.

But in a more general way, can you indicate to the committee what problems you are now experiencing as historians seeking information in the hands of government? Do you, in fact, find that government officials are willing to disclose information of a historic kind under their control or has any procedure been established to allow historians access to information in the hands of government officials and departments heretofore?

Professor Morton: Graig Brown's and my experiences have been very much limited to the Public Archives of Canada. In discussing this question with our colleagues, the impression arises that the policies and practices vary enormously from

[Translation]

M. Reid (Kenora-Rainy River): Monsieur le président, en dernier lieu...

Le président: Soyez très bref, car il y a un autre groupe de témoins à entendre et nous devons prolonger la durée de notre réunion.

M. Reid (Kenora-Rainy River): C'est bien. En dernier lieu, je suis préoccupé par ce qui peut arriver aux documents appartenant aux ministres du Cabinet, à la suite de l'adoption de ce projet de loi. En effet, cela signifie qu'on ne traitera pas sur le même pied ceux qui ont déposé des documents aux Archives et ceux qui les ont confiés à d'autres institutions, car la loi ne s'appliquera pas de la même manière. Autrement dit, je perds mon droit de regard dans certaines circonstances, alors que je le conserve dans d'autres.

M. Morton: C'est possible, mais nous n'en sommes pas si certains. Ce que nous savons, cependant, c'est que les dossiers déposés auprès des Archives, et ce, en vertu de quelque règle ou disposition que ce soit, peuvent être considérés comme étant du domaine public. Cela veut dire qu'on peut même faire entrer dans cette catégorie des papiers de ministres du Cabinet d'avant même John A. MacDonald. Quant à ce qui arriverait à des documents confiés à l'université Queen's ou de Toronto ou Laval, nous n'en savons pas encore grand-chose. Nous avons d'ailleurs souligné cette anomalie dans nos propositions, et on nous a répondu: «Eh bien, c'est intéressant, cela reste une voix.»

M. Reid (Kenora-Rainy River): Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Reid.

Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président. J'aimerais, moi aussi, souhaiter la bienvenue aux membres de la Société historique du Canada. Je remarque que c'est la deuxième fois que les professeurs Morton et Brown viennent témoigner devant le Comité de la justice au sujet de la loi ayant trait à l'information.

J'aimerais poursuivre sur les questions déjà soulevées par d'autres; il s'agit du danger que la Loi sur l'accès à l'information limite l'accès à l'information relevant des institutions gouvernementales. Vous avez déjà mentionné ce qui se passe aux Archives publiques du Canada et vous proposez des dispositions qui préserverait le droit qu'a le public de consulter les documents se trouvant aux Archives publiques.

J'aimerais toutefois savoir quels sont, en général, les problèmes auxquels vous faites face en tant qu'historien à la recherche de documents se trouvant dans les institutions gouvernementales. Les fonctionnaires gouvernementaux sont-ils disposés à divulguer les renseignements de nature historique qui sont de leur ressort, ou y a-t-il une procédure établie permettant aux historiens de consulter les documents déposés dans le ministère, ou confiés à des hauts fonctionnaires?

M. Morton: Je crois que M. Brown et moi-même avons surtout fait affaire avec les Archives publiques du Canada. Cependant, après discussion de cette question avec mes collègues, on a l'impression que les politiques et leur application

[Texte]

department to department and perhaps unexpectedly from department to department. The Department of External Affairs has been co-operative with some historians of my acquaintance and perhaps not with others. There has been to some extent a suspicion in departments I cannot name, obviously for lack of information or detail, the suspicion of an old boy network or old girl network. Some historians are clearly more equal than others and perhaps that is inevitable in human relations, but it is disturbing at times.

Some departments have been eager and willing to allow historical historians access to their affairs; others have not. We were concerned when the original access directive came down some years ago imposing I believe a 30-year rule or a 20-year rule so some departments that had no rule began pushing historians out. At the same time I read in the newspapers about the new liberation of information policy of the government; yet historians were coming to complain to us that in fact the maximum had now become a minimum. We are very much in favour of access to information legislation as a way of equalizing business. Our concerns are perhaps much more with what we see in the privacy section of Bill C-43 than with the other. Historians are patient people, most of us.

• 1045

Mr. Crosby (Halifax West): I can see why they ought to have that quality.

I was also concerned with the territorial aspect of the same matter, and that is of importance to us who represent constituencies farther removed from Ottawa. In particular, I am concerned that historians in British Columbia or Nova Scotia and on the east coast not be denied access to information which they currently enjoy, by reason of the establishment of a process and procedure endorsed by legislation that would have the effect of restricting the access that they now receive.

Do you see any fear of that happening, of the Access to Information Act becoming the standard for all of Canada, enforced centrally ...

Professor Morton: Yes, I do.

Mr. Crosby (Halifax West): ... by heads of department, and thus cutting off access to historians and others across Canada who have been enjoying at least a limited right of access to information at present?

Professor Morton: I see some concern, sir.

The Public Archives of Canada has been one of the proudest institutions in this country, and when historians go abroad and struggle with the Public Record Office in London or the *Bibliothèque nationale* or the *Archives nationales* in Paris, or even the National Archives in Washington, we used to come

[Traduction]

varient énormément d'un ministère à l'autre, et cela, de façon assez imprévue. Ainsi, le ministère des Affaires extérieures a fait preuve d'un grand esprit de collaboration avec certains historiens que je connais, alors que cela n'a pas été le cas avec d'autres. Au sein de certains ministères que je ne puis nommer, faute de renseignements précis, on a soupçonné que cela tient à l'existence de certaines vieilles amitiés. Il est clair que certains historiens sont plus égaux que d'autres, ce qui est inévitable en matière de relations inter-personnelles, mais qui ne laisse pas d'être un peu inquiétant par moment.

Certains ministères ont été tout à fait disposés à permettre à des historiens de consulter leurs dossiers, alors que d'autres ne l'ont pas été. Par exemple, nous avons été préoccupés quand la première directive ayant trait à cette question d'accès a été publiée, il y a quelques années. Il s'agit de celle qui imposait un moratoire de 30 ans, ou de 20 ans, je crois, et certains ministères n'ayant pas été régis antérieurement par un règlement quelconque ont commencé à mettre des historiens à la porte. En même temps, je lisais les articles de journaux portant sur la nouvelle politique d'accès à l'information du gouvernement, et, malgré cela, les historiens se plaignaient auprès de nous que ce qui était autrefois un maximum était devenu un minimum. Nous sommes tout à fait favorables à une loi sur l'accès à l'information comme moyen de créer l'égalité. Ce qui nous préoccupe, cependant, c'est davantage ce qui est compris dans la partie ayant trait à la protection des renseignements personnels du Bill C-43. Les historiens sont pour la plupart des gens patients.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je peux voir pourquoi ils doivent l'être.

J'ai aussi été préoccupé par l'aspect territorial de la question, ce qui n'est pas sans importance pour les députés qui représentent des circonscriptions éloignées d'Ottawa. En particulier, je tiens à ce que les historiens de la Colombie-Britannique ou de la Nouvelle-Écosse, ou d'ailleurs sur la côte est, ne perdent pas l'accès aux documents dont ils bénéficient à l'heure actuelle, à cause de l'établissement d'une procédure découlant de cette loi et qui aurait pour effet de restreindre cet accès.

Craignez-vous que quelque chose comme cela ne se produise si la Loi sur l'accès à l'information, une fois devenue la norme pour tout le Canada, est mise en vigueur de façon centralisatrice?

M. Morton: Oui, je le crains.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous craignez donc que cette loi ne soit mise en vigueur par les hauts fonctionnaires des ministères, ce qui limiterait l'accès des historiens et d'autres personnes du Canada qui, jusqu'à maintenant, ont eu au moins un accès limité à l'information?

M. Morton: Cela me paraît préoccupant, monsieur Crosby.

En effet, les Archives publiques du Canada sont l'une des institutions dont nous sommes le plus fiers au pays. À cet égard, quand les historiens vont à l'étranger et connaissent toutes sortes de tracasseries au Public Record Office de Londres, ou à la Bibliothèque nationale ou aux Archives nationales

[Text]

home saying, "Well, thank God we do one thing really well in Canada, and that is run a public archives".

Granted it is in Ottawa and that creates great inconveniences for some of us who live farther away from the national capital, but the Archives was always organized in a way that it really was helpful, as helpful as it possibly could be. The old tradition of arriving at Union Station and tottering down to the archives and spending 24 hours a day—because it is open 24 hours a day—and then at the end of your week, tottering back to Union Station, sleeping all the way back to Saskatoon to recover from it, is one of the historians' traditions in this country.

We now find even that 24-hour rule under threat. Perhaps times have changed but certainly our incomes have not, dramatically, and there is this real threat in practical administrative terms.

But there is another threat posed by this legislation of longer, more tedious procedures, increased costs, potential fees . . .

Mr. Crosby (Halifax West): That is my concern.

Professor Morton: . . . litigious applications of the act, historians having to wait and wait to get information, back-ups. Perhaps this is the trend of our times; perhaps in every aspect of human life there will be more regulation. We are fearful of it.

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, Mr. Morton, but just very briefly: can you see any solution to that kind of problem? Is it possible to put in the bill a provision that would preserve the practices now followed in government institutions with respect to access to information, so that they would not simply wipe the slate clean and adopt the provisions of the bill with all the procedural complications that they would impose upon people seeking information?

Professor Morton: That is why, so central in our brief, is the proposition that the Public Archives of Canada and its present holdings be exempted from this legislation. That would involve, I think, eight words—a subclause of the legislation; and I think it would solve a long list of our problems.

Mr. Crosby (Halifax West): Just one brief comment, Mr. Morton. With respect to the privacy part of the bill I understand that you want a provision added permitting an appeal from refusals to give access to information on the grounds that it was private. I should point out that the purpose of the privacy bill is quite different than that of the access to information bill, in that it is designed to protect the privacy of individuals. I do not see the bill as giving, to historians or anybody else, rights: I see it as giving to individuals the right to have their information protected.

[Translation]

de Paris, ou même encore aux Archives nationales de Washington, d'habitude, ils reviennent en remerciant le ciel que nous sachions bien administrer au moins une chose au Canada: les archives publiques.

Je concède qu'étant donné que ces archives sont situées à Ottawa, cela crée des difficultés pratiques pour ceux d'entre nous qui vivent assez loin de la capitale nationale. Cependant, les Archives ont toujours fonctionné de façon à nous être le plus utiles possible. C'était une tradition, chez les historiens de notre pays, d'arriver à la gare Union, de tituber de fatigue jusqu'aux Archives, et d'y passer 24 heures par jour, car l'institution est ouverte 24 heures par jour, puis, à la fin de la semaine, de tituber à nouveau de fatigue jusqu'à la gare, et de dormir jusqu'à Saskatoon pour se remettre de tout cela.

Or, à l'heure actuelle, on menace même de mettre fin à ce régime des 24 heures. Les temps ont peut-être changé, mais nos revenus n'ont pas sensiblement évolué, et une telle menace peut avoir des conséquences pratiques assez poussées.

Cependant, ce projet de loi représente d'autres menaces, celles qu'entraînent des procédures plus longues et tatillonnes, ainsi que des hausses de frais . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Cela me préoccupe.

M. Morton: I y a aussi les applications procédurières de la loi, qui obligerait les historiens à attendre et attendre pour obtenir des renseignements. Peut-être est-ce notre époque qui veut que les choses soient ainsi, peut-être chaque aspect de la vie humaine sera-t-il davantage réglementé. Nous craignons toutefois cela.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur Morton, très brièvement, voyez-vous des solutions à ce genre de problème? Le projet de loi peut-il contenir des dispositions préservant les usages suivis à l'heure actuelle dans les institutions gouvernementales pour ce qui est de l'accès à l'information, afin qu'on ne puisse pas simplement faire table rase et adopter le texte tel quel, avec toutes les complications procédurières qu'il entraînera pour ceux qui voudront avoir des renseignements?

M. Morton: C'est pour cela que notre mémoire insiste tellement sur le fait que les Archives publiques du Canada et les documents qui y sont déposés soient exemptés des dispositions de la loi. Je crois que cela n'exigerait que l'addition de quelques mots, d'un alinéa, au libellé actuel, et à mon avis, cela résoudrait bon nombre de nos problèmes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Une dernière brève observation, monsieur Morton. Pour ce qui est de la partie du projet de loi portant sur la protection des renseignements personnels, je crois savoir que vous demandez qu'on ajoute une disposition permettant de faire appel lorsqu'on se fait refuser l'accès à certains renseignements à cause de leurs caractères personnels. A cet égard, je précise que l'objectif de cette partie du projet de loi est tout à fait différent de celui de la section ayant trait à l'accès à l'information, en ce sens qu'il cherche à protéger la vie privée des particuliers. Je ne crois donc pas que le bill donne à des historiens, ou à d'autres catégories de citoyens, le droit de bénéficier de la protection de certains renseignements, mais bien plutôt à des particuliers.

[Texte]

I do not really see how anybody ought to have the right, through government institutions, to information about me or about any other person in Canada merely because that information is housed with a government institution. You should be able to go other places to get that information in a legitimate way.

Professor Morton: We accept that proposition, except . . .

An hon. Member: There is always an exception.

• 1050

Professor Morton: . . . in cases of the passage of time and the historical record and policy-making. We try to define a category of private citizen input which is very much part of history.

Mr. Crosby (Halifax West): I think it should be understood and noted that the private information comes into the hands of government institutions for other reasons, not because that is the depository of such information. So you should go to the provinces, for example, and ask for access to birth records.

Professor Morton: Of course, and would do so. But when a person is trying to make history by writing to his MP or a minister, it seems to me that historical record—he is making history, it should be preserved as history. That is what subject files contain.

Mr. Crosby: We might be talking about personal information, say, circumstances surrounding a birth. That is not to my mind information that should be permitted through a government institution.

Professor Morton: Those are normally in separate categories and I think our brief has addressed itself to that, I hope.

The Chairman: All right. Thank you, Mr. Crosby.
One question, I think, Madam Hervieux-Payette.

Mme Hervieux-Payette: En fait, je voudrais juste avoir une précision lorsqu'on parle de confidentialité des renseignements à propos de la protection des renseignements personnels, article 8.(2)(j), sous-alinéas (i) et (ii) . . . c'est à la page 54. Est-ce que cela ne satisfait pas vos préoccupations à propos de l'accès aux documents personnels? Est-ce que c'est parce que la porte n'est pas assez ouverte que cet article-là n'est pas . . . ?

M. Morton: Cela dépend de l'interprétation. Qu'est-ce qu'on veut dire par Archival Purposes in English et par «dépôt» en français? Cela veut dire que quelque chose était différent. «Dépôt», c'est intéressant, c'est important mais ce n'est pas nécessairement «accès» pour les historiens, ou les autres personnes du public. Le plus important, c'est peut-être l'interprétation de

communication à toute autre fin dans les cas où de l'avis du responsable de l'institution . . .

cela c'est important . . . «du responsable, c'est quelqu'un . . .

des raisons d'intérêt public . . .

[Traduction]

Je ne vois vraiment pas pourquoi quelqu'un aurait le droit de passer par les institutions gouvernementales pour obtenir des renseignements sur moi, ou sur quiconque vivant au Canada, pour la simple raison que ces renseignements ont été confiés au gouvernement. Il devrait être possible de s'adresser ailleurs pour obtenir ces renseignements de façon tout à fait légitime.

M. Morton: Nous sommes d'accord sur cela, sauf pour l'exception . . .

Une voix: Il y a toujours une exception.

M. Morton: . . . sauf pour ce qui est du passage du temps, les documents historiques et l'élaboration de la politique. Nous essayons de définir une catégorie de contributions par le particulier, qui fait partie intégrante de notre histoire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): A mon avis, il faut souligner le fait que les institutions du gouvernement reçoivent des renseignements personnels pour d'autres raisons, non pas parce qu'elles sont le dépôt de tels renseignements. Il faudrait, par exemple, s'adresser aux bureaux provinciaux pour avoir accès aux dossiers de naissance.

M. Morton: Bien entendu, et on le ferait. Cependant, lorsqu'un particulier essaie d'entrer dans l'histoire en écrivant à son député ou à un ministre, j'estime que ce document historique devrait être préservé, parce que cela fait partie de notre histoire. C'est ce genre de documents qui figurent dans les dossiers matières.

M. Crosby: Il pourrait être question de renseignements personnels, par exemple, des circonstances d'une naissance. A mon avis, une institution du gouvernement ne devrait pas avoir l'autorisation de divulguer ce genre de renseignements.

M. Morton: Ce genre de renseignements figuraient dans une catégorie distincte, et je crois, ou du moins j'espère que notre mémoire a parlé de ce problème.

Le président: Très bien. Merci, monsieur Crosby.

Je crois que M^{me} Hervieux-Payette a une question à poser.

Mrs. Hervieux-Payette: I would just like one clarification regarding the confidentiality of information, and I am referring to Clause 8.(2)(j), subparagraphs (i) and (ii) of the Privacy Act on page 54. Would these subparagraphs not cover your concerns regarding access to personal documents? Do you think the clause gives you insufficient leeway?

Mr. Morton: It depends on how it is interpreted. What is meant by the phrase "archival purposes" in English and by dépôt in French? The two are not the same. The dépôt concept is interesting and important but it does not necessarily mean "access" for historians or other members of the public. Perhaps the most important paragraph as regards interpretation is (1):

for any purpose where, in the opinion of the head of the institution . . .

The mention of "head of the institution" is important. This is someone . . . Subparagraph (i) reads:

(i) the public interest in disclosure . . .

[Text]

Qu'est-ce que cela veut dire? Cela, c'est vraiment une question d'interprétation juridique

justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

l'individu concerné en tirerait un avantage certain.

Qu'est-ce qu'un «avantage certain»? Être renommé comme fondateur de quelque bon programme gouvernemental? ... cela c'est peut-être un avantage, mais ce n'est pas certain. Les questions d'interprétation dans ces cas sont pour nous une importance primordiale et nous ne sommes pas encore certains que les interprétations soient satisfaisantes ... dans l'avenir. Tout ce que nous voulons c'est un passage of time et une exemption pour les archives publiques. Nous sommes comme j'ai dit auparavant, patients. Nous sommes prêts à attendre, un certain nombre d'années avant de savoir ce qui s'est passé précisément. Mais nous craignons que les documents publics ne disparaissent quand il n'y a pas lieu de les garder.

Mme Hervieux-Payette: Mais si on permet ce que vous demandez, vous n'avez pas l'impression qu'éventuellement cela pourrait conduire à l'épuration des archives publiques? Comme bien des choses deviendront plus facilement publiques, leur nombre dans les archives publiques pourrait décroître ... Une des façons de contourner ... Ce qu'on pourrait faire, c'est que les informations futures qui iraient aux archives publiques pourraient être limitées ... Parce que les archives ne comprennent pas tous les documents à ...

M. Morton: Cela c'est vraiment un risque. Dans notre mémoire, nous insistons, sur la sauvegarde de toute archive publique, n'importe où, pour l'avenir ... Si on veut, dans un sens, dans cent ans, on le saura. Un bon exemple, selon moi, ... Dans l'histoire britannique, on sait beaucoup de choses concernant *sir* Walter Raleigh parce qu'au seizième siècle, il a été condamné pour trahison et tous ses documents furent gardés par le gouvernement anglais de cette époque, jusqu'à présent. Il a été bien chanceux, celui-là, de perdre sa tête, parce que son dossier historique est complet maintenant. Bien d'autres gens peut-être aussi bons, aussi importants, mais plus chanceux peut-être, car ils ont conservé leur cou ... on sait rien maintenant à leur sujet. Mais *sir* Walter Raleigh, Lord Essex, et d'autres bons traîtres britanniques, sont maintenant des héros de l'histoire britannique simplement parce que le passage de 400 ans nous a laissé leurs dossiers. C'est cela, finalement, comme bons historiens, que nous voulons.

• 1055

Mme Hervieux-Payette: Vous pensez que les juges n'aiment pas assez l'histoire pour interpréter favorablement la clause?

M. Morton: Je ne suis pas au courant, malheureusement, et je ne le sais pas. Mais jusqu'ici, j'ai l'impression que les interprétations de ces termes ne sont pas favorables aux historiens. Comme je l'ai dit, nous voulons une exemption pour les archives publiques pour cette raison, de même qu'un passage de temps simplement pour protéger les intérêts que nous partageons avec, les citoyens en ce qui concerne leur vie privée.

Mme Hervieux-Payette: Merci.

[Translation]

What does that mean? It is really a question of legal interpretation:

... clearly outweighs any invasion of privacy that could result from disclosure.

disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates

What it meant by "clearly benefit"? It might benefit a person if he were renowned as the founder of a good government program, but we cannot say for sure whether this would benefit the person. In our opinion, the interpretation of such clauses is of the utmost important and we are not yet certain that the interpretations will be satisfactory in the future. All we want is a provision regarding the passage of time and an exemption the public archives. As I said earlier, we are patient. We are prepared to wait a number years before finding out exactly what happened in the past. However, our fear is that public documents may disappear if there is no need to keep them.

Mrs. Hervieux-Payette: But if we were to do what you suggest, do you not think that there might eventually be virtually nothing left in the public archives? Since many documents will become public more easily, the holdings of the Public Archives could be reduced. One of the ways of getting around ... What we could do is limit documents that would be housed in the Archives in the future ... Because the Archives do not always have all the documents ...

Professor Morton: That would be very dangerous. In our brief, we emphasize that all public records must be kept, wherever they are, for the future. We will know what they contain in 100 years, if you like. There is a good example in British history. We know a great deal about *Sir* Walter Raleigh, because he was convicted of treason in the sixteenth century and all his documents were kept by the British government. He was lucky to lose his head because now his historical record is complete. We have no information about many other figures who were perhaps just as important, but who did not have the misfortune to have their heads chopped off. However, traitors such as *Sir* Walter Raleigh, Lord Essex and others are now seen as heroes of British history merely because we still have their records after 400 years. As good historians, that is what we want in the end.

Mrs. Hervieux-Payette: Do you not think that judges like history enough to interpret the clause in your favour?

Professor Morton: Unfortunately, I do not know. So far, I have the impression that these clauses are not interpreted so as to favour historians. As I said, we want an exemption for the public archives for this reason and, a provision regarding the passage of time to protect citizens' privacy, a concern which, of course, we share.

Mrs. Hervieux-Payette: Thank you.

[Texte]

Le président: Merci, madame Hervieux-Payette.

Mr. Hnatyshyn: The brief has brought one thing to my attention to Schedule I Clause 21.(3)(a). I just want to bring it to the attention of the committee, because there is a provision there with respect to that section on "Operations of Government", where the exemption does not apply to those records:

where disclosure—is authorized by the Prime Minister of Canada

which means that the Prime Minister pro tem at any time can, if he so desires, authorize the disclosure of documents of a preceding administration. I want to put it on record that I question very much whether we want to get into that kind of political game. It might be appropriate for us to look at a slight rewording of that clause to make sure that it is the Prime Minister with respect to his own administration. We might be getting into a very dicey situation, where there is all sorts of selective disclosure by guidelines of a subsequent prime minister of a preceding administration. I make my point, and I thank the historical association for making me read the proposed act again.

The Chairman: Thank you, Mr. Hnatyshyn. I will also say thank you to Mr. Morton, Mr. Brown and Mr. Hillmer, for their comments, for answering questions and for their brief. I think it was very interesting for the committee to hear your answers and listen to your comments. Thank you very much.

I will now invite the Canadian Library Association and their three representatives, Mr. Erik J. Spicer, Mr. R. Brian Land and Mr. Paul Kitchen, to take their chairs here at my right, and give some comments on the brief that they will submit to the committee.

I understand that we will extend the time of the committee because we started very late; I think it was important for the other group to give us their information. Mr. Spicer, I will give you the floor.

M. Erik J. Spicer (président sortant, Canadian Library Association): Merci, monsieur le président. Je vous présente mes collègues, M. Land et M. Kitchen. C'est un grand plaisir pour moi.

I think you should know something of the background of these gentlemen. Mr. Lang is also a past-president of the Canadian Library Association. He formerly worked at the University of Toronto, worked for the Canadian Business magazine as assistant editor, and perhaps from your point of view, you may be particularly interested to know that at one time he was executive assistant to Mr. Walter Gordon.

Mr. Kitchen, has been a long-time Executive Director of the Canadian Library Association. He is exceedingly well informed about the over-all association and he was with the National Library before he took that position. I think you are in good hands, Mr. Chairman, and I am very happy to present my colleague.

The Chairman: Thank you.

Mr. Paul Kitchen (Executive Director, Canadian Library Association): Mr. Chairman, with your permission I would like to give just a little bit of background about the Canadian

[Traduction]

The Chairman: Thank you, Mrs. Hervieux-Payette.

M. Hnatyshyn: Le mémoire a soulevé un point concernant l'article 21.(3)a) de l'annexe I. Je veux attirer l'attention des membres du Comité sur ce point, parce que cet article prévoit que l'exemption ne s'applique pas à des documents concernant «les activités du gouvernement»:

dont le premier ministre du Canada... autorise la communication

ce qui veut dire que le premier ministre peut, s'il le veut, autoriser la communication des documents d'une administration précédente. Je me demande sérieusement s'il faut commencer à jouer ce genre de jeu politique. Il faudrait peut-être reformuler légèrement l'article, pour s'assurer que le premier ministre peut divulguer des documents concernant sa propre administration. Il pourrait y avoir des situations très délicates, où un premier ministre divulguerait un choix des documents d'une administration précédente. C'est le point que je voulais soulever, et je remercie la société historique de m'avoir obligé à relire le projet de loi.

Le président: Merci, monsieur Hnatyshyn. Je veux également remercier MM. Morton, Brown et Hillmer de leurs commentaires, de leur mémoire et d'avoir répondu à nos questions. Vos commentaires et vos réponses étaient très intéressants pour les membres du Comité. Merci beaucoup.

Je vais maintenant demander à la Canadian Library Association et à ses trois représentants, MM. Erik J. Spicer, R. Brian Land et Paul Kitchen, de prendre place à ma droite et de faire des commentaires sur leur mémoire.

Nous allons prolonger la séance, parce que nous avons commencé très en retard. Il était important de permettre à l'autre groupe de faire son exposé. La parole est à vous, monsieur Spicer.

Mr. Erik J. Spicer (Immediate Past-President, Canadian Library Association): Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure for me to be here. I would like to introduce my colleagues, Mr. Land and Mr. Kitchen.

Je vais commencer par vous donner quelques détails au sujet de mes deux collègues. M. Lang est également un ancien président de la Canadian Library Association. Il a travaillé auparavant à l'Université de Toronto, à la revue Canadian Business, en tant que rédacteur adjoint, et il vous intéressera peut-être surtout de savoir qu'il était autrefois le chef de cabinet de M. Walter Gordon.

M. Kitchen est depuis longtemps directeur général de la Canadian Library Association, il est très bien informé sur l'association en général, et avant d'assumer ce poste, il travaillait à la Bibliothèque nationale. Monsieur le président, je pense que vous êtes entre bonnes mains, et je suis ravi de vous présenter mon collègue.

Le président: Merci.

M. Paul Kitchen (directeur général, Canadian Library Association): Monsieur le président, si vous me le permettez, je voudrais vous donner un bref aperçu de la Canadian Library Association et de notre intérêt particulier envers cette loi.

[Text]

Library Association and our particular interest in this legislation.

• 1100

The Canadian Library Association is a national, non-profit, voluntary organization with 4,000 personal members and 1,000 institutional members—that is, libraries of all kinds and sizes in all parts of the country. The association was founded in 1946 and our headquarters are here in Ottawa. We have made many submissions to government over the years on library service, the physically handicapped, government publishing and culture in the very broadest sense.

It is quite natural that libraries should be interested in public access to government information, since the collecting and organization of information, and the provision of access to it, is the primary business of libraries. CLA has been following the evolution of legislation on access to information for about six years, and we appeared before a parliamentary committee in the spring of 1976. This is our fourth submission to government and our second appearance before a parliamentary committee.

Quite apart from the specific comments made in our brief, in a more general sense there are two important points to keep in mind with respect to the library involvement in access to information. The first point is that there is a vast network of public, university and other libraries across Canada that can be used in the administration of access-to-information legislation. Secondly, there are some 200 federal government libraries in the national capital region and across the country, many of which could serve as inquiry centres for the general public in respect of the legislation. Indeed, there have been several studies within the public service that have identified a role for libraries in assisting with the administration of the legislation and with the co-ordination of government information generally.

So with those background remarks, Mr. Chairman, I could turn it over to Mr. Land.

The Chairman: All right.

Mr. R. Brian Land (Past-President, Canadian Library Association): Thank you. Mr. Chairman, members of the committee, we have set out in our brief a number of specific comments about and concerns with various clauses in the bill, and I would like to touch very briefly on some of these, with particular reference to ones that seem to us, from a library viewpoint, to be important concerns.

The first one that I would like to identify is Clause 5.(1) in the bill. This provides for what is called a "publication" to be issued not less frequently than once a year, which is to contain, among other things, a description of the organization and responsibilities of each government institution, and also the title and address of the appropriate officer for each government institution to whom requests for access to records should be sent. We think that, with very little amendment, the present manual, the *Organization of the Government of Canada*, might well fulfil this purpose.

[Translation]

La Canadian Library Association est un organisme national, sans but lucratif et bénévole, regroupant 4,000 membres individuels et 1,000 institutions, c'est-à-dire des bibliothèques de toutes sortes et de toutes grandeurs, partout au pays. L'association fut créée en 1946 et notre administration centrale est ici, à Ottawa. Au cours des années, nous avons soumis de nombreux exposés au gouvernement portant sur le service offert par les bibliothèques, les handicapés physiques, les publications du gouvernement et la culture dans son sens le plus large.

Il est naturel que l'accès du public aux renseignements gouvernementaux intéresse les bibliothèques, car leur fonction principale est la cueillette et l'organisation de l'information, ainsi que sa diffusion dans le public. Depuis environ six ans, l'association a suivi l'évolution de la loi sur l'accès à l'information, et au printemps 1976, nous avons comparu devant un comité parlementaire. C'est le quatrième mémoire que nous présentons au gouvernement et notre deuxième comparution devant un comité parlementaire.

De façon générale, outre les commentaires précis contenus dans notre mémoire, il y a deux questions importantes à retenir concernant l'engagement des bibliothèques au chapitre de l'accès à l'information. D'abord, il y a partout au pays un vaste réseau de bibliothèques publiques, universitaires, et autres, auxquelles on peut faire appel pour appliquer la loi sur l'accès à l'information. Deuxièmement, dans la région de la capitale nationale, et partout au pays, il y a quelque 200 bibliothèques du gouvernement fédéral, dont beaucoup pourraient jouer le rôle de centre d'information pour le grand public en ce qui touche à cette loi. En fait, de nombreuses études faites à l'intérieur de la fonction publique décrivent les bibliothèques comme jouant ce rôle de soutien pour l'application de la loi et pour la coordination de l'information gouvernementale en général.

Cela dit, monsieur le président, je puis céder la parole à M. Land.

Le président: Très bien.

M. R. Brian Land (ancien-président, Canadian Library Association): Merci. Monsieur le président, membres du Comité, notre mémoire contient un certain nombre de commentaires et de préoccupations précis visant divers articles du bill. Je vais brièvement en passer quelques-uns en revue, en m'arrêtant particulièrement à ceux qui, de notre point de vue, nous semblent plus importants.

Le premier sur lequel j'attire votre attention est l'article 5.(1) du bill. Cet article prévoit la publication, selon une périodicité au moins annuelle, d'un «répertoire» des institutions fédérales donnant, pour chacune d'elles, entre autres indications, son organigramme et ses attributions, ainsi que les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication. Nous croyons qu'avec un minimum de modification, le manuel intitulé: *Organisation du gouvernement du Canada* pourrait très bien jouer ce rôle.

[Texte]

In Clause 5.(1)(b), we assume that the description of all classes of records under the control of each government institution would necessarily involve the compilation and production of a register or a directory of information data banks similar to the *Index of Federal Information Banks* published annually by the Treasury Board under authority of Part IV of the Canadian Human Rights Act. We believe it is essential that this be as comprehensive and detailed as possible, since much of the success of the act will depend on its completeness.

We question, in Clause 5.(1)(c), why, instead of requiring a description of all manuals and so on, the manuals themselves should not be made available. We point out that in Ontario, where there is not yet freedom of information, the minister responsible for the freedom of information legislation has already ordered that all staff manuals, guidelines, policy statements, et cetera be made available, and this has been the case since September 26. We believe that would be a better way to go about it rather than simply to describe the manuals, since this is the area that I believe the Canadian Bar Association has referred to as so-called "secret law"; the policies, guidelines and so on upon which civil servants act but which in many cases are not available to the citizens.

• 1105

We approve of the publication of a bulletin to bring material up to date and to report progress on the act. We would hope that any such bulletin or directory register would be made available and distributed through libraries in addition to post offices and other government institutions. We also believe the material in this directory or register should be computerized at the outset to allow for easy update and to provide for future access on line. Again, we reinforce the need for a very full register or directory.

We are concerned with Clause 5.(3), which would allow exempted material to be excluded from listing in this publication and bulletin. It is my recollection that Bill C-15, the bill put forward by the previous government, did include exempted material in the register. We would like to see that restored, since we believe failure to do so would give the head of the government institution the power to prejudge unilaterally what was considered to be exempt. This would mean that members of the general public would have no way of knowing about the existence of material judged to be exempt and, indeed, would be in no position either to ask for the release or to appeal its exemption to the information commissioner. So we argue that each government institution should be required to describe all classes of records, at least until such time as the information commissioner has confirmed which classes are, in fact, to be exempted. This would ensure that no improper avoidance of disclosure could occur.

With respect to fees in Clause 11, we have major reservations in principle about the imposition of any application fee. We believe such a fee is tantamount to penalizing those who

[Traduction]

A l'alinéa 5.(1)b), nous supposons que la description des catégories de documents qui relèvent de chaque institution fédérale nécessitera la compilation et la publication d'un registre ou d'un répertoire des banques de données informatiques, à l'instar de celui que publie annuellement le Conseil du Trésor, en vertu de la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et qui est intitulé: *Index des banques fédérales de données*. Étant donné que le succès de la loi en dépendra, nous croyons qu'il est essentiel que ce répertoire soit le plus complet et le plus détaillé possible.

A l'alinéa 5.(1)c), nous nous demandons pourquoi les manuels mêmes ne devraient pas être disponibles, au lieu de leur seule désignation. Nous vous signalons qu'en Ontario où il n'y a pas encore de lois sur la liberté d'accès à l'information, le ministre qui sera responsable de cette loi a déjà ordonné que tous les manuels de personnel, les directives, les énoncés de politiques, et ainsi de suite, soient disponibles, ce qui est le cas depuis le 26 septembre. Nous croyons cette démarche préférable à une simple description des manuels, puisque l'Association du Barreau canadien a qualifié cet aspect de «loi secrète»: les politiques, les directives et ainsi de suite guidant les agissements des fonctionnaires mais auxquelles souvent les citoyens n'ont pas accès.

Nous sommes d'accord avec la publication d'un bulletin destiné à mettre à jour l'information visée et à fournir tous les renseignements utiles concernant la mise en œuvre de la présente loi. Nous espérons qu'en plus des bureaux de poste et des autres institutions gouvernementales, tout bulletin, annuaire ou répertoire de ce genre sera distribué aux bibliothèques et mis à leur disposition. Nous croyons également que le matériel contenu dans cet annuaire ou ce registre devrait être informatisé au départ afin d'en faciliter la mise à jour et l'accès direct dans l'avenir. Nous insistons à nouveau sur le besoin d'un registre ou d'un annuaire très complet.

Nous sommes préoccupés par l'alinéa 5.(3) qui exclut la désignation de certains renseignements dans le répertoire ou le bulletin. Je crois me rappeler que le bill C-15 présenté par le gouvernement précédent prévoyait l'inclusion dans le bulletin des documents exclus. Nous aimerions que l'on rétablisse cette disposition car sans cela nous croyons que l'on accorde à la direction des institutions gouvernementales le pouvoir de préjuger unilatéralement ce qui est considéré comme devant être exclu. Cela signifierait que le public en général n'aurait aucun moyen de connaître l'existence des documents jugés comme devant être exclus et qu'il ne serait pas non plus en position de demander leur divulgation ou d'en appeler de leur exclusion au commissaire à l'information. Nous prétendons donc que chaque institution gouvernementale devrait être obligée de décrire toutes les catégories de documents qui en relèvent, du moins jusqu'à ce que le commissaire à l'information ait confirmé quelles catégories sont en fait exclues. Ceci permettrait d'éviter toutes les exclusions non justifiables.

En ce qui touche l'article 11 sur les frais de communication, en principe nous avons de graves réticences concernant l'imposition d'un versement initial accompagnant la demande. A

[Text]

seek access to government information and runs counter to the intent of the legislation. The U.S. freedom of information act, by the way, covers only the direct cost for search and duplication.

If it is argued that an application fee or some kind of fee is essential, we suggest that alternative solutions be explored. For example, we suggest that possibly there might be a limited number of inquiries on a free basis, or perhaps there might be a fee schedule that would be less onerous for private individuals than for corporate information seekers. We do not object in principle to the imposition of an additional fee based on the cost of search and production, but we do believe it should be limited, as in the United States, to what they call reasonable standard charges. In other words, this is, I think, capable of being abused, so we would hope that reasonable standard charges would place a limit on that. We would also hope to see frequent use of Clause 11.(6), which would allow the head of the government institution concerned to waive the fees.

• 1110

Another specific concern is Clause 12(1), whereby a person shall be given a copy of a record or part thereof, "unless it would not be reasonably practicable to reproduce the record or part thereof by reason of the length or nature thereof". We do not think this is necessary. We think there could be an element of consultation and, given the microform technology, it might be quite economical to reproduce fairly lengthy documents at reasonable cost, in a form that was satisfactory to the user.

We are pleased to see that this time Bill C-43 does not limit copyright material. We think this is an extension because on numerous occasions in the library field we are asked to try to acquire reports from consultants to government that have been made and which might be limited by the fact of copyright. This would, as we read it, permit that kind of material to be made available. We raise one question with respect to exemptions. We hope that with regard to federal-provincial matters there might be some thought given to bilateral discussions so that the federal government and a given province might agree on release.

We did make some comments on the limitation of personal information and time limitations that the Canadian Historical Association has developed; so I will say no more about these at this time. We have some comments on Clause 27, the refusal of access where information is to be published. As it stands at the moment there is a provision that, if it is believed on reasonable grounds that material will be published within 90 days, plus a period for translation, the information need not be given to the requester. We think that, given the uncertainties of publication and the great delays in translation, this is unreasonable denial and the time period should be shortened to 60 days, including the period for translation, so as not to postpone indefinitely a request.

[Translation]

notre avis, de tels frais équivalent à pénaliser ceux qui cherchent à avoir accès à l'information gouvernementale et sont contraires à l'intention de la loi. Soit dit en passant, la loi américaine sur la liberté d'accès à l'information tient uniquement compte des coûts de recherche et de préparation des documents.

Si l'on prétend qu'un versement initial ou des frais quelconques sont nécessaires, nous suggérons de chercher une autre solution. Par exemple, il serait possible de fixer un nombre limité de demandes gratuites ou peut-être d'établir les frais selon un barème favorisant les particuliers par rapport aux demandes provenant des sociétés. Toutefois, en principe, nous ne sommes pas contre les frais additionnels destinés à couvrir les frais de recherche et de préparation des documents, mais nous croyons qu'à l'instar des États-Unis, ces frais devraient être limités à des taux normaux raisonnables. Autrement dit, il est possible qu'il y ait des abus, alors nous espérons que des taux normaux raisonnables limitent ces abus. Nous espérons également que l'on appliquera souvent l'alinéa 11.(6) permettant au responsable d'une institution fédérale visée de dispenser le requérant du versement des droits.

Un autre sujet de préoccupation, c'est l'alinéa 12.(1): l'accès au document s'exerce par délivrance de copie «sauf dans les cas où la reproduction totale ou partielle du document poserait, étant donné leur longueur ou leur nature, de problèmes sérieux». A notre avis c'est inutile. Nous croyons qu'il pourrait y avoir consultation et, compte tenu de la technologie des microfiches, nous croyons qu'il serait possible de reproduire à un coût raisonnable des documents assez longs dans une forme satisfaisante pour l'utilisateur.

Nous sommes heureux de constater que cette fois-ci le Bill C-43 n'impose aucune limite sur la communication et la reproduction des documents faisant l'objet d'un droit d'auteur. A notre avis ces dispositions sont nécessaires car dans notre domaine, à de nombreuses occasions, nous avons essayé d'obtenir des rapports préparés par des consultants pour le gouvernement ce qui nous a été impossible étant donné les droits d'auteur. De la façon dont nous les interprétons, ces dispositions nous permettraient d'avoir accès à ce genre de matériel. Au chapitre des exclusions, nous espérons que l'on envisagera des discussions bilatérales sur les questions fédérales-provinciales de sorte que le gouvernement fédéral et une province donnée puissent s'entendre sur la question de divulgation.

Nous avons fait certains commentaires sur les restrictions visant les renseignements personnels et les restrictions de temps établies par l'Association historique du Canada, donc je n'en dirai pas plus pour le moment. Nous avons certains commentaires sur l'article 27: refus de communication en cas de publication. Le libellé actuel stipule que si on est fondé à croire que le contenu du document sera publié dans les 90 jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de la traduction, on peut refuser la communication des renseignements ou de mandat. A notre avis, compte tenu des incertitudes de publication et des grands délais de traduction, nous croyons qu'un tel refus n'est pas raisonnable et que ce délai devrait être ramené à 60 jours,

[Texte]

We have a specific point also on Clause 67.(a). We think there is some ambiguity here. The act states that it does not apply to published material. We find this difficult and ambiguous to interpret because published material is not defined in Section 3, and we find no help in the administrative policy manual issued by Treasury Board since it does not define government publication either. We are concerned about studies and reports that are prepared, either for or by various government departments, in a limited number of copies. They are not generally available, but they might be considered to be published and would fall into an exempt category. We would like to suggest that material available for free distribution to the public, or material available for purchase by the public, be the excluded definition. Also, we think that Clause 67.(b) might be reworded to exclude only material distributed to libraries by the Canadian Government Publishing Centre.

We point out some anomalies in the schedule. For example, the access to information schedule excludes the National Arts Centre Corporation, for what reason I do not know, but includes the Seaway International Bridge Corporation, which is not included in the privacy schedule. So we are simply pointing out here some inconsistencies. We argue that excluded institutions should be listed as well as those to which the act applies. Mr. Chairman, I think I will leave it at that and wait for questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Land. I have Mr. Hnatyshyn and Mr. Robinson. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: Mr. Chairman, again I would extend a word of thanks and greeting to the Canadian Library Association. In view of the fact that Mr. Spicer wields such great power over the ability of members of Parliament to function here, I will try to be as polite and courteous and helpful as I can...

• 1115

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. Hnatyshyn: ... and thank him, in particular, for the great work that the Library of Parliament performs within the parliamentary context and otherwise.

Just going on the last point first then, if I might, I have suggested and get the reaction from the witnesses here that rather than designating those agencies and departments and branches to which the bill applies, the legislation should be the other way around: it should apply to all agencies of government, whatever, without going through this whole painful process of trying to list those to which it might apply and those to which it might not apply, and then place the onus on a general set of rules contained in the legislation for exemption from disclosure.

[Traduction]

incluant le délai de traduction, de façon à ne pas reporter indéfiniment une demande.

L'alinéa 67.(a) nous intéresse également car nous croyons qu'il est ambigu. La loi déclare ne pas s'appliquer aux documents publiés. Nous trouvons que l'interprétation de ces dispositions est difficile et ambiguë car l'article 3 ne définit pas les documents publiés et le manuel sur la politique administrative publié par le Conseil du Trésor ne nous aide pas puisqu'il ne définit pas non plus ce qu'est une publication du gouvernement. Ce qui nous préoccupe, ce sont les études et les rapports préparés en nombre limité soit pour les divers ministères gouvernementaux ou par eux. De façon générale, ils ne sont pas disponibles, mais on pourrait les considérer comme des documents publiés et ils seraient donc dans une catégorie exclue. Nous suggérons que cette définition d'exclusion vise des documents distribués gratuitement au public ou les documents mis en vente dans le public. Nous croyons également qu'il faut reformuler l'alinéa 67.(b) pour n'exclure que les documents distribués aux bibliothèques par le centre d'édition du gouvernement du Canada.

Nous voulons signaler certaines anomalies dans l'annexe. Par exemple, l'annexe de l'accès à l'information exclut la société du Centre national des Arts, pour quelle raison je l'ignore, mais on y retrouve la corporation du pont international de la Voie maritime, Limitée, laquelle n'est pas incluse dans l'annexe de la protection des renseignements personnels. Nous ne faisons que signaler certaines lacunes et nous prétendons qu'il faudrait également donner la liste des institutions exclues ainsi que celles qui sont visées par la loi. Monsieur le président, je vais m'arrêter là et je suis prêt à répondre aux questions.

Le président: Merci, monsieur Land. Je donnerai la parole à M. Hnatyshyn suivi de M. Robinson. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Monsieur le président, à nouveau je veux remercier la Canadian Library Association et souhaiter la bienvenue à ses représentants. Puisque M. Spicer a une si grande influence sur la capacité des députés de bien fonctionner, j'essaierai d'être aussi poli, courtois et utile que possible...

Une voix: Bravo!

M. Hnatyshyn: ... et je le remercierai, particulièrement pour l'excellent travail que la Bibliothèque du Parlement effectue, tant dans le contexte parlementaire qu'ailleurs.

Parlons d'abord de la dernière question. Comme je l'ai proposé et comme l'ont dit les témoins, plutôt que de déterminer dans la loi les organismes, ministères et directions auxquels ces dispositions s'appliquent, on devrait faire exactement le contraire; la loi devrait s'appliquer à tous les organismes gouvernementaux, ce qui nous éviterait la difficulté d'établir une liste d'application qu'on devrait interpréter par un ensemble de règles générales sur les exemptions à la divulgation.

[Text]

I wonder whether the library association would agree with that approach to the application of the bill as opposed to the present application.

Mr. Land: Yes, Mr. Hnatyshyn, I believe we would. Our concern is that the public be made aware of the agencies to which the bill is not applicable. I think that is our principal concern.

Mr. Hnatyshyn: I would possibly even go one step further and try to cast the net as broadly as possible and then let everybody fight for themselves. I think that would be more in keeping with the spirit of true freedom of information legislation.

I wanted to sort of get an opinion or an expression of opinion from the witnesses. On another point that has been made with respect to the application of the bill as well. The concern has been expressed by Mr. Crosby, my colleague, and others on the committee that the mechanics of this legislation, while trying to define how people go about getting information, may tend to discourage people from applying for information because they have to go through this kind of formalized, bureaucratic procedure. It is time-consuming; it could be costly; it tends to be discriminatory. It leaves a lot of discretion in the hands of heads of institutions or the person designated within each department to determine whether or not documents can or cannot be released.

Would the association support the concept of having some kind of provision in here which allows this bill to be a kind of a last-resort, if I may use that term, mechanism. If people really were pressed to get information and were not allowed by informal or casual inquiry, they would then be allowed to use the provisions of the bill. What I am getting at is that what we might be getting into in this legislation is a kind of over-formalization of the process and the procedures; that we should maybe recognize in the legislation the ability of people to write, as they now do, and ask for documents—that is an option they have—and let the response come but not force people to go through this kind of process of filling out particular documents at a post office or, indeed, a library if your recommendation is accepted.

Would you be receptive to having some recognition in the legislation that it would still be available to the public to write to their friendly bureaucrat and ask for the document; only if they are dissatisfied—then they can use this more formal process. What is your reaction to that kind of proposal?

Mr. Land: Someone has said that the bill will be truly successful if an index of success would be the few times that recourse would have to be made to the courts or to the Information Commissioner; in other words, the passage of the bill, would be the signal to the civil service that they were now obliged by law to make available information under the act.

The United States has prepared a very brief, quite simple pamphlet that goes along with the act for the general public and simply, really, suggests that they, in writing to the various departments and agencies of government, make reference to access or freedom of information.

[Translation]

L'Association des bibliothécaires préférerait-elle cette méthode d'application de la loi à celle proposée actuellement?

M. Land: Oui, monsieur Hnatyshyn, je crois que nous serions d'accord. Ce que nous voulons, c'est que la population sache quels organismes ne sont pas tenus de respecter cette loi. C'est notre principale préoccupation.

M. Hnatyshyn: J'irais même un peu plus loin en adoptant des dispositions les plus vastes possible pour ensuite laisser tout le monde se débêtrer. Je pense que cela serait plus conforme à l'esprit d'une véritable loi sur la liberté d'information.

Je voudrais également que les témoins nous disent ce qu'ils pensent d'une autre observation portant également sur l'application de la loi. Mon collègue M. Crosby et d'autres membres du Comité s'inquiètent de ce que cette loi, tout en définissant comment il faut procéder pour obtenir des renseignements, puisse décourager la population de demander ces renseignements car il faudrait passer à travers une filière bureaucratique officialisée. Cela prend beaucoup de temps; ce pourrait être coûteux; il y a une tendance à la discrimination. Cette loi confie d'importants pouvoirs discrétionnaires aux directeurs des institutions ou aux personnes choisies au sein des ministères pour déterminer quels documents devraient être rendus publics.

L'Association appuierait-elle une disposition qui ferait de ce projet de loi un genre de mécanisme de dernier recours, si on peut utiliser cette expression. Si quelqu'un ne pouvait obtenir un certain renseignement par la voie officieuse ou par une simple demande, il pourrait alors avoir recours à la loi. En fait, à mon avis, ce projet de loi constitue peut-être un genre de «surofficialisation» du processus; nous devrions peut-être reconnaître dans cette loi la capacité des gens d'écrire pour demander des renseignements, comme ils le font maintenant; c'est leur droit. Laissons les choses aller d'elles-mêmes, et ne forçons pas la population à suivre ce processus, à remplir des formules précises au bureau de poste, ou même dans les bibliothèques si votre recommandation est adoptée.

Croyez-vous qu'on devrait préciser dans la loi qu'un particulier peut encore écrire à son gentil bureaucrate pour lui demander un document; si cette personne n'obtient pas satisfaction, elle peut alors utiliser la voie officielle. Que pensez-vous de cette proposition?

M. Land: Quelqu'un disait que cette loi sera une véritable réussite si on doit très rarement avoir recours aux tribunaux ou au Commissaire à l'information; autrement dit, l'adoption de cette loi indiquerait aux fonctionnaires qu'ils sont maintenant tenus de rendre certains renseignements disponibles, en vertu de la loi.

Aux États-Unis, on a préparé un dépliant très bref et très simple qui accompagne la loi et qui propose aux citoyens s'adressant par écrit aux divers ministères et organismes gouvernementaux de faire allusion à la Loi sur l'accès à l'information.

[Texte]

• 1120

I believe our association would like to see this kept as informal as possible, so that it does not initiate yet another series of forms and applications and such like. I really think it is probably a last resort, but we would hope that it is a signal.

Mr. Hnatyshyn: I was very much taken with the point that you make in your presentation, that the way the act is set up, there is a kind of an onus on the individual citizen to precisely define exactly what document they require and not quite the same onus on departments to list with any degree of precision the documents that they have in their possession or control. In other words, a lot of discretion is still left with the head of the department whether or not they accept the application in the first place.

There is a specific requirement that the applicant must describe the document with some precision and it may lead to a kind of obstacle, it seems to me, to people trying to get information, unless they know exactly what they are looking for. We do not want to open it up to fishing expeditions, but if I had to opt for the emphasis being on the long fishing expedition as opposed to making it more difficult for people to get information, I would opt for the former. I take the point made in your presentation that there should be a more complete and adequate listing of documents so that the public will be well served by the records that will be available to them.

With respect to the fees—again, I sound as if I am supporting everything you say here, and that may be more truth than not, but you support the idea of having it available, regardless of citizenship or residence, I take it. There has been some concern expressed about the obligation the Canadian government and the Canadian taxpayer have to foreign nationals and so on. Do you visualize in this so-called schedule of fees some kind of user-pay concept for nonresidents as opposed to your average poverty-stricken Canadian citizen, who does not have to pay a fee, and your fat-cat commercial corporation that will pay a higher fee?

Mr. Land: Yes, we are trying to introduce an option, that rather than, on the one hand, no fee at all, and on the other, a fee based on hours searched and so on, that there might very well be a schedule of fees, part of which might apply to the corporate sector or indeed to foreign applicants—applicants of nonresident and so on.

Mr. Hnatyshyn: My only observation about that, is that for the very same reasons you give for throwing it wide open to non-Canadians, when you have a fee schedule, it is possible that General Motors Canada, or whoever, will get John Q. Doe to make the extensive requests on their behalf. The difficulty with your suggestion, I guess, is that it is impossible as far as exact enforcements are concerned, and there will undoubtedly be some violations of the spirit, if not the letter, of that proposal. Do you have any idea as to how you could police that whole business?

Mr. Land: In terms of the domestic scene in Canada, I think you are right, I think that it would be very difficult. In talking

[Traduction]

Je pense que notre association préférerait que ce soit le moins officiel possible, afin d'éviter la création d'une autre série de formules et de demandes. Je pense que cette loi devrait être un dernier recours, mais nous espérons que ce sera un signal aux fonctionnaires.

M. Hnatyshyn: J'ai été très marqué par une observation faite dans votre présentation; vous dites que d'après le présent libellé, nous imposons au citoyen la responsabilité de définir précisément quel document il veut obtenir, alors que d'autre part, on n'impose pas aux ministères la responsabilité d'établir une liste précise des documents qu'ils contrôlent ou possèdent. Autrement dit, un directeur a encore un grand pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser une demande.

On demande expressément que le demandeur décrive précisément le document désiré, et il me semble qu'à moins qu'on sache très exactement ce qu'on cherche, cela pourrait constituer un obstacle. Nous ne voulons pas offrir la possibilité de demandes trop générales, mais si je devais choisir entre une demande de renseignements très précise et une autre moins précise, je choisirais la dernière. Je conviens avec vous qu'on devrait avoir une liste plus complète et plus adéquate des documents disponibles, afin de mieux servir la population.

Pour ce qui est des frais... il semblera que j'appuie tout ce que vous dites, et c'est peut-être vrai. Si j'ai bien compris, vous voudriez que ces renseignements soient disponibles à tous, sans considération de citoyenneté ou de lieu de résidence. On a manifesté quelques inquiétudes quant aux obligations du gouvernement et des contribuables canadiens à l'égard des ressortissants étrangers, etc. Croyez-vous que le tarif devrait contenir une disposition prévoyant que les demandeurs ne résidant pas au Canada doivent payer ce service, contrairement aux pauvres Canadiens moyens qui n'auraient rien à payer. Croyez-vous que les richissimes sociétés commerciales devraient se voir imposer un tarif plus élevé?

M. Land: Oui, nous essayons de présenter une option tarifaire en vertu de laquelle, plutôt que d'avoir un service gratuit d'une part et des frais calculés à partir du nombre d'heures de recherche d'autre part, une échelle tarifaire serait établie, qui pourrait s'appliquer en partie au secteur commercial ainsi qu'aux demandeurs étrangers et non résidents.

M. Hnatyshyn: Ma seule remarque à ce sujet c'est que, pour la même raison que vous offririez ce service librement aux ressortissants étrangers, avec une échelle tarifaire, il serait possible à une société comme la *General Motors* du Canada, par exemple, de demander à M. Jean Citoyen de faire d'importantes demandes en son nom. La difficulté que pose votre proposition, c'est qu'il est impossible de la faire vraiment respecter. Il y aura sans doute des infractions à l'esprit, sinon à la lettre de cette proposition. Comment pensez-vous qu'on pourrait surveiller l'application de cette échelle tarifaire?

M. Land: Pour ce qui est de la situation au Canada même, je crois que vous avez raison et que cela serait très difficile.

[Text]

to someone who has some knowledge of the U.S. act, I asked this question, and he pointed out that a number of requests to the United States are coming from abroad: west Germany, Britain. I guess it is not worth the trouble or they simply send direct to the . . . Of course, there is not a limitation in terms of citizenship, but they are not using agents resident in the United States. Whether that would be a problem in Canada is very difficult to forecast.

• 1125

Mr. Hnatyshyn: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Spicer.

Mr. Spicer: May I just make a comment about the fee schedule. It seems to me we should keep in mind that it costs money to obtain the material in the first place—for the government to record it—and to maintain it. If the government has spent that money, then it seems to me it should be prepared to spend a little more to make it available. There is no real saving in keeping information from the public, in my opinion—Speaking financially.

The Chairman: Okay, thank you, Mr. Spicer.

Mr. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman. I too want to congratulate these people for their time and interest in appearing before us, and in particular I want to ask Mr. Spicer a few questions, because I am concerned about what impact this might have on the access to information which parliamentarians have from the Library of Parliament.

Let me ask you this. Is the material in the library at the present time available to members of Parliament? Is all material available to members of Parliament?

Mr. Spicer: All the material in our library?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes.

Mr. Spicer: Yes, I think so. There may be one or two things left in my cupboard. I would have to go through it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You have not started keeping two sets of books yet.

Mr. Spicer: I am a bureaucrat, though.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would the bill involve the withdrawal of any material from any library or the Library of Parliament, insofar as you are aware?

Mr. Spicer: No, I should not think anything would be withdrawn from the library. Most libraries are part of larger institutions. If, say, my library were a Department of Justice library and somebody said look, this bill is coming through, and before it comes through we want material withdrawn from the library, if I were a departmental librarian, I probably would not have any choice; but I am not a departmental librarian, and I cannot really answer that question. I imagine a department could insist on withdrawal, but I should not think that would be a very popular move. It would get out, anyway.

[Translation]

J'ai posé cette question à une personne connaissant bien la loi américaine; il m'a dit qu'un certain nombre de demandes adressées aux États-Unis viennent de l'étranger: d'Allemagne de l'Ouest, de Grande-Bretagne, etc. Je présume que cela n'en vaut pas la peine ou qu'ils envoient directement le . . . Évidemment, il n'y a aucune restriction en matière de citoyenneté, mais ces pays n'utilisent pas d'agents vivant aux États-Unis. Il est difficile de prévoir si cette situation poserait un problème au Canada.

M. Hnatyshyn: Merci beaucoup.

Le président: Monsieur Spicer.

M. Spicer: Permettez-moi une observation au sujet de la structure tarifaire. Il me semble qu'on devrait se rappeler qu'il en coûte de l'argent pour obtenir ces renseignements en premier lieu; le gouvernement doit les recueillir et les garder en archives. Puisque le gouvernement a déjà dépensé ces sommes, il me semble qu'il devrait être disposé à dépenser encore un peu plus pour rendre ces renseignements disponibles. A mon avis, au strict point de vue de la rentabilité, on ne réalise aucune économie en interdisant l'accès à ces renseignements.

Le président: D'accord, merci, monsieur Spicer.

Monsieur Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président. Moi aussi je veux féliciter ces gens et les remercier d'avoir bien voulu comparaître devant nous; je voudrais en particulier poser quelques questions à M. Spicer, car je m'inquiète de l'effet que cette Loi sur l'accès à l'information peut avoir sur les parlementaires qui utilisent la bibliothèque du Parlement.

Voici ma question. Les députés et les sénateurs ont-ils accès à tous les documents présentement disponibles à la bibliothèque du Parlement?

M. Spicer: A tous les documents de notre bibliothèque?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui.

M. Spicer: Je crois bien que oui. Il reste peut-être une ou deux petites choses dans mon armoire, je devrais y regarder.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous n'avez pas encore commencé à garder des doubles?

M. Spicer: Je suis un bureaucrate, quand même.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A votre connaissance, ce bill entraînera-t-il le retrait de certains documents des bibliothèques ou de la bibliothèque du Parlement?

M. Spicer: Non, je crois que rien ne serait retiré de la bibliothèque. La plupart des bibliothèques font partie d'institutions plus vastes. Par exemple, si j'étais bibliothécaire au ministère de la Justice, quelqu'un voyant que ce projet de loi sera bientôt adopté pourrait me demander de retirer certains documents de la bibliothèque avant l'adoption de la loi. Si j'étais bibliothécaire ministériel, je n'aurais probablement pas le choix; mais je ne suis pas bibliothécaire ministériel et je ne peux vraiment répondre à cette question. J'imagine qu'un ministère pourrait insister pour qu'on retire certains documents, mais je pense que ce ne serait pas très populaire. Quant à moi, je m'en tirerais de toute façon.

[Texte]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would the Library of Parliament be less accessible to Members of Parliament in their research and in the information they are able to obtain at the present time?

Mr. Spicer: No, it would make no difference. Of course, the Library of Parliament is exempted under the bill.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Will less material be made available to the library as a result of this bill?

Mr. Spicer: I should not think so. I think we might be even more effective—I would hope we would be even more effective—in getting information for parliamentarians by using this proposed act. We have tried to use persuasion, and the fact that we are Parliament and therefore entitled to something that perhaps they would not give to someone else.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If I put a request in to the Library of Parliament for some information, then you feel this bill would give you additional support, in doing the research, to go to departments and get other material not presently available in the Library of Parliament?

Mr. Spicer: I should think it would—if they have a list of the kind suggested in our brief, because our staff-or your staff, more accurately—could build up an expertise in using the lists provided by the government departments; an expertise that perhaps an individual would not be able to. In that sense we would then be able to identify information we had not been able to discover before. So I think yes, it should help us to improve our assistance to you.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is fair to say, I guess, that all the various departments of government have their own library facilities, and then superimposed we have the Library of Parliament, which receives considerable information from these departments plus a lot of other information as well. But do you think there will be any restrictions or restraints on the libraries involved in various departments which would make it more difficult for the Library of Parliament to obtain information? In other words, would members of Parliament have to go to the departments to get the information, rather than to the Library of Parliament?

Mr. Spicer: It would be a matter of choice. It depends. Some members believe if they go directly to a department they will be better served. Because they are Mr. X, these people scurry around. Therefore they are using their name, in that sense. There are others who, for various reasons, want to be more discreet; they do not want the minister to know they are after a bit of information. So they come to us, we get the information and the department cannot identify who was after the information. It is a matter perhaps of technique more than anything else.

[Traduction]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Les députés et sénateurs auraient-ils moins accès à la bibliothèque du Parlement, tant pour leurs recherches que par la nature des renseignements qu'ils peuvent maintenant obtenir?

M. Spicer: Non, il n'y aurait aucune différence. Évidemment, la bibliothèque du Parlement n'est pas touchée par la loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si ce projet de loi est adopté, la bibliothèque du Parlement recevra-t-elle moins de documents?

M. Spicer: Je ne crois pas. A mon avis, nous réussirons peut-être même mieux à obtenir les renseignements pour les parlementaires, en utilisant cette loi. Jusqu'à maintenant, nous avons essayé d'utiliser la persuasion en soulignant le fait que nous sommes du Parlement et que conséquemment, nous avons peut-être droit à certains documents qu'on ne donnerait pas à quelqu'un d'autre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si j'envoyais une demande de renseignements à la bibliothèque du Parlement, vous croyez que grâce à cette loi, vous auriez plus de facilité à faire votre recherche et à obtenir des ministères d'autres documents auxquels la bibliothèque du Parlement n'a pas présentement accès?

M. Spicer: Je pense que oui.. s'ils avaient une liste comme celle que nous avons proposée dans notre mémoire, car notre personnel... ou votre personnel pour être plus précis... pourrait acquérir une expérience dans l'utilisation de cette liste fournie par les ministères gouvernementaux. Les particuliers ne pourraient peut-être pas acquérir une telle expérience. De cette façon, nous serions en mesure d'identifier des renseignements que nous n'avions pu découvrir auparavant. Je crois donc qu'en effet, cette loi pourrait nous aider à améliorer l'aide que nous vous offrons.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pense qu'il est juste de dire que tous les ministères ont leurs propres bibliothèques et qu'en plus, nous avons la bibliothèque du Parlement qui reçoit beaucoup de renseignements de ces ministères, en plus d'une grande variété d'autres informations. Croyez-vous qu'on imposera des restrictions ou des limites aux bibliothèques ministérielles, ce qui ferait que la bibliothèque du Parlement aurait plus de difficulté à obtenir des renseignements? Autrement dit, pour obtenir certains renseignements, les députés et sénateurs devraient-ils s'adresser aux ministères plutôt qu'à la bibliothèque du Parlement?

M. Spicer: Ce serait une question de choix. Cela dépend. Certains députés croient que s'ils s'adressent directement aux ministères, ils seront mieux servis. Parce qu'ils sont députés, ces gens s'infiltrèrent partout. Conséquemment, d'une certaine façon, ils utilisent leur nom. Il y en a d'autres qui, pour diverses raisons, veulent agir de façon plus discrète; ils ne veulent pas que le ministre sache qu'ils désirent un certain renseignement. Ils viennent donc nous voir, nous obtenons le renseignement et le ministère ne saura jamais qui cherchait à l'avoir. C'est peut-être une question de technique plus qu'autre chose.

[Text]

• 1130

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Now I want to ask some other questions. I thank you very much for your answers, Mr. Spicer.

The suggestion in the bill is that there will be a review from time to time and there is no time limit set. Do you people have any suggestion as to how often there should be a review? Should there be a statutory review every certain number of years? Do you have any feelings about this at all?

Mr. Land: Mr. Robinson, I believe the previous bill had a provision for . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): . . . three years.

Mr. Land: Yes. This one has sort of a continuing review, but provision for annual reports from agencies. It was suggested when the minister appeared before your committee, I think, that those annual reports might simply be, let us say, complaints by civil servants of the troubles they have had in implementing the legislation. The experience in the U.S. has been that the annual reports from agencies has also afforded an occasion for a review of compliance; whether the departments and agencies are complying with the legislation. So I think the annual reports would be one way of monitoring the legislation.

It seems that major alterations had to be made in the United States. As you know, the legislation came in in 1966 and it had major alterations in 1975. I would expect that a working period, perhaps three years, would be a fair time after which to consider a review.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It seems to me there are pros and cons. For instance, if there was a provision for review in the Public Archives Act we would have had a review certainly since 1912, and we have not.

Mr. Spicer: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): On the other hand, it would seem to me that if you put in a statutory provision for review every three years, and you start doing this in every piece of legislation that you have, members of Parliament are going to be so busy looking into these that they will not have any time to do anything else. So there is a balance here that has to be struck. In a statute such as this it might be primarily important, and maybe it is important particularly when it is being implemented for the first time.

Clause 72 of the proposed access to information act does state that there is a permanent review of the act by Parliamentary committee. I suppose that kind of recommendation might come from the minister who is responsible for access to information maybe on a yearly basis, maybe as part of his estimates. This is one time when this could be considered; I do not know. Nobody has recommended that as yet, but it would seem to me that when the estimates are before the House might be the time when it could properly be reviewed.

[Translation]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais maintenant vous poser d'autres questions. Merci beaucoup pour vos réponses, monsieur Spicer.

On semble proposer dans le présent projet de loi qu'il y aura révision de temps à autre, mais on ne semble pas fixer de date limite. Auriez-vous des propositions à nous faire quant à la fréquence de ces révisions? La loi devrait-elle obliger à une révision à date fixe? Avez-vous des idées à ce propos?

M. Land: Monsieur Robinson, il me semble que le projet de loi précédent prévoyait . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): . . . tous les trois ans.

M. Land: Oui. Quant au présent projet de loi, on y prévoit une sorte de révision continue en prévoyant que les organismes feront rapport annuellement. Lorsque le ministre est venu témoigner devant vous, il me semble qu'on prévoyait que ces rapports annuels pourraient être tout simplement, disons, des plaintes de la part de fonctionnaires concernant les problèmes qu'ils auraient eu en cherchant à appliquer la loi. Aux États-Unis, l'expérience a montré que ces rapports annuels déposés par les organismes donnaient l'occasion d'étudier à quel point la loi avait été bien observée; c'est-à-dire si les ministères et organismes observaient bien la loi. Il me semble alors que ces rapports annuels pourraient servir à contrôler l'observation de la loi.

Il semble qu'il ait fallu apporter d'importantes modifications à ce chapitre aux États-Unis. Comme vous le savez, la loi a été adoptée en 1966, et a été refondue en 1975. Il faudrait probablement prévoir une période d'essai raisonnable, peut-être trois ans, avant d'entreprendre une révision.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble qu'il y a du pour et du contre. Par exemple, s'il y avait une disposition à cet effet dans la Loi sur les archives publiques, il y aurait certainement eu révision depuis 1912, ce qui n'est pas encore arrivé.

M. Spicer: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'autre part, si vous insérez dans la loi une disposition exigeant une révision triennale et que vous le fassiez pour toutes les lois dorénavant adoptées, il me semble que les députés seront tellement occupés à faire ces révisions qu'ils n'auront le temps de rien faire d'autre. Il faut donc chercher à atteindre un certain équilibre. Peut-être que dans une loi comme celle-ci, c'est d'une importance vitale, et peut-être est-ce important surtout lorsqu'on applique une loi pour la première fois.

L'article 72 de la loi proposée sur l'accès à l'information stipule bien qu'il y a examen permanent de l'application de la loi, par un comité parlementaire. J'imagine que ce genre de recommandation pourrait venir du ministre responsable de l'accès à l'information et que cela se ferait peut-être sur une base annuelle, peut-être lorsqu'il présente son budget. On pourrait étudier ces questions à ce moment-là; je ne le sais pas. Personne n'a encore rien recommandé, mais peut-être serait-ce là l'époque de l'année, quand la Chambre étudie le budget, qui serait la plus appropriée pour une révision du genre.

[Texte]

Mr. Land: Another occasion, Mr. Robinson, might be when the information commissioner reports to Parliament. If it is an annual report rather than a special report, because there is provision for both in the proposed act, to refer it to a committee for consideration and report.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I notice with regard to Clause 4 and the limitation of right of access, your suggestion is that it would be so easy to evade that there would be no point in having this. But I would suggest to you that it is a restriction of sorts. It does mean that somebody has to find somebody who is prepared, in effect, to break the law. Clause 66 of Schedule I, access of information, indicates to me that these are the offences, but the offences are not really clear. The offence is really the obstructing of the information commissioner. Can you say that trying to obtain information for somebody who is outside of the country is obstructing the information commissioner and, therefore, a charge should be laid under this section?

• 1135

Mr. Land: I think probably the reason that it was put in is to prevent abuse, perhaps prevent the considerable expenditure of money on searches, let us say, for foreign corporations. This is why in earlier questioning I made reference to possibly some kind of an attempt to impose a corporate fee. It would be open, of course, to the same kind of evasion, but it might be one way of resolving the fact that Canadians do have recourse to the United States to seek information. However, the same would not be true if the proposed Schedule II, Section 4 were passed in its present form. Certainly it is open to abuse but we feel, on the whole, that there might be ways of preventing it, and that would be through fees rather than through denial.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes. You are concerned to some extent with regard to Schedule II, Clause 5.(3) which has to do with the exempt material, and it would seem to me that your concern was that the head of the government institution has the power to prejudge unilaterally. However it seems to me that, in doing this, probably he would have his own information officer to do the filtering process before you go to the information officer required under the proposed act. So, I do not really see that this is a problem, unless you can say that it is information that would then never come to the attention of the information commissioner under the proposed act at all. Is this really your concern?

Mr. Land: That is our point. When the proposed act first is being implemented as the bill is written at present, it suggests that a head of a government institution can say, I deem in my wisdom that that class of records is exempt, and we are not going to list them. And then, from that point on, they are always exempt. The public would not know of their existence and, presumably, without that knowledge there is no recourse to the information commissioner. But if they can be reviewed and are declared to be exempt at some subsequent point by the information commissioner, we then do not argue that you must

[Traduction]

M. Land: Une autre de ces occasions, monsieur Robinson, pourrait être lorsque le commissaire à l'information fait son rapport au Parlement. S'il s'agit d'un rapport annuel, plutôt que d'un rapport spécial, car on prévoit les deux dans le projet de loi, on pourrait le renvoyer au comité pour étude.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): A propos de l'article 4, portant sur les restrictions en matière du droit d'accès, vous semblez dire qu'il serait tellement facile de contourner tout cela, qu'il ne sert à rien d'en parler. Cependant, il me semble qu'il s'agit d'une véritable restriction. Cela signifie tout de même qu'on devrait trouver quelqu'un qui, à toute fin pratique, est prêt à enfreindre la loi. D'après l'article 66 de l'annexe 1, accès à l'information, je vois bien qu'il s'agit d'infractions, mais les infractions ne sont pas vraiment clairement définies. A vrai dire, l'infraction consiste à entraver l'action du commissaire à l'information. Peut-on dire qu'essayer d'obtenir des renseignements pour quelqu'un qui se trouve à l'extérieur du pays, entrave l'action du commissaire à l'information, et qu'il faudrait donc déposer une plainte en vertu de cet article?

M. Land: Il me semble qu'on aurait prévu ces deux dispositions pour prévenir les abus, c'est-à-dire les dépenses excessives qui pourraient être entraînées pour des recherches concernant les corporations étrangères. C'est pourquoi, dans mes questions antérieures, j'ai soulevé la possibilité d'exiger un certain montant des compagnies. Evidemment, on pourrait toujours se servir des mêmes détours mais ce serait peut-être une façon de résoudre le problème posé par les Canadiens qui ont recours aux Etats-Unis pour chercher à obtenir des renseignements. Cependant, cet argument ne tiendrait pas si l'article 4 de l'annexe 2 proposé devait être adopté dans sa forme actuelle. La porte est certainement ouverte aux abus, mais nous croyons qu'en général on pourra toujours les prévenir et qu'il vaudrait mieux avoir recours à des frais qu'à l'interdiction absolue.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui. Ce qui vous préoccupe, en partie, c'est le paragraphe 5.(3) de l'annexe 2 portant sur l'exclusion et cette préoccupation me semble venir du fait que le responsable d'une institution du gouvernement a le pouvoir de porter un jugement préalable unilatéral. Il me semble cependant que, ce faisant, il demanderait à son propre agent d'information de s'occuper du tamisage nécessaire avant que vous n'alliez voir le préposé à l'information prévu dans ce projet de loi. Je ne vois donc pas où est le problème à moins qu'on ne puisse dire qu'il s'agit d'un renseignement qui ne serait jamais, alors, porté à l'attention du commissaire à l'information en vertu du projet de loi. Est-ce vraiment là la source de votre préoccupation?

M. Land: Il s'agit précisément de cela. De la façon dont le projet de loi est rédigé, le jour de son entrée en vigueur, il semble que le responsable d'une institution gouvernementale puisse dire qu'il croit, dans toute sa sagesse, que cette catégorie de dossiers est exclue et qu'il les exclura donc de cette liste. A partir de ce moment, ces documents seront toujours exclus. Le public ne serait même pas au courant de leur existence et, présumément, sans cette connaissance, il est impossible d'avoir recours au commissaire à l'information. Cependant, si ces documents peuvent être révisés et que le

[Text]

perpetually include them. However, it is when the proposed act is first being implemented that we are concerned in case there should be files and classes of records that are arbitrarily excluded and remain so.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Just a short final question and a comment. You spoke of translation services as part of this access to information. Are you considering that it would just be English to French and French to English, or are you speaking of translation from all the other languages you can possibly think of?

Mr. Land: I had assumed that it was the two official languages.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): And not other languages?

Mr. Land: Not other languages.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No. And my question is: Do you believe that in the future people who, knowing of the proposed access to information act, will probably want to put a note in their correspondence or on documents to the effect that that specific document or its contents is not to be considered as coming under the terms of the proposed access to information act or that it is to be excluded in any way? Do you think there is such a thing as an individual being able to protect himself against the proposed access to information act?

Mr. Land: I am not a lawyer, Mr. Robinson. My guess would be that there is not, unless the person were, say, donating papers to the Archives where it is common for the donor to set conditions that the papers not be available for 50 years or whatever. However, in the normal course of dealings with the government, I would think that probably the legislation would override a personal preference. But that is an opinion that is personal only.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I have a brief comment to make, but let me first welcome the members of the Canadian Library Association and thank them for their very concise brief to the committee.

• 1140

My colleague, Mr. Hnatyshyn, and others have indicated a concern that the new legislation contained in Bill C-43, the Access to Information Act, could in effect in its application result in a change of policy amongst government departments with respect to providing information under their control and giving access to documents under their control. By that I mean that government officers could refer to the provisions of the proposed act with respect to any request for information including requests for information that are now being granted without reference to any statutory provisions. I think that could be a very damaging development with respect generally

[Translation]

commissaire à l'information décide ensuite qu'ils doivent être exclus, nous ne proposons pas qu'on devrait perpétuellement les porter sur la liste par la suite. Cependant, lorsqu'on émettra cette loi en vigueur pour la première fois, nous ne voudrions pas qu'il y ait des dossiers et des catégories de documents exclus de façon arbitraire une fois pour toutes.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Une dernière question, très brève, ainsi qu'un commentaire. Il est question de service de traduction en ce qui concerne l'accès à l'information. S'agit-il seulement de traduction de l'anglais au français et du français à l'anglais ou s'agit-il de traduction dans toutes les autres langues possibles et imaginables?

M. Land: Je crois comprendre qu'il s'agit des deux langues officielles.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et aucune autre?

M. Land: Aucune autre.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Non. Donc, ma question: croyez-vous que les gens, à l'avenir connaissant les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, voudront peut-être ajouter une note à leur correspondance ou à leurs documents portant que ce document précis ou que son contenu ne soit pas sujet aux dispositions de la loi proposée sur l'accès à l'information ou que ce document soit exclu d'une façon ou d'une autre? Croyez-vous que le citoyen ordinaire pourra se protéger contre la loi proposée sur l'accès à l'information?

M. Land: Je ne suis pas avocat, monsieur Robinson. Il me semble bien que non à moins qu'il s'agisse d'une personne, disons, faisant don de ces documents et papiers aux archives nationales où il est pratique courante que le donateur impose ses conditions, c'est-à-dire que les documents ne seront pas accessibles pendant 50 ans ou quelque chose du genre. Enfin, puisqu'il s'agit d'affaires courantes traitées avec le gouvernement, il est probable que la loi aurait préséance sur une préférence personnelle. Notez bien qu'il s'agit là d'une opinion personnelle seulement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'aimerais faire un bref commentaire, mais j'aimerais auparavant souhaiter la bienvenue aux membres de la Canadian Library Association et les remercier pour le mémoire très concis qu'ils ont présenté au comité.

Mon collègue, M. Hnatyshyn, et certains autres se sont dits inquiets de la possibilité que la nouvelle loi comprise dans le Bill C-43, la Loi sur l'accès à l'information, pourrait dans son application causer un changement de politique de la part des ministères du gouvernement pour ce qui est de fournir des renseignements dont ils ont le contrôle et de donner accès aux documents dont ils ont le contrôle. Par cela, je veux dire que les fonctionnaires pourraient citer les dispositions de la loi proposée dans le cadre de toute demande de renseignements, y compris les demandes de renseignements qui sont maintenant satisfaites sans référence à des dispositions statutaires. Je crois

[Texte]

to the granting of access to information because it might involve persons who seek information procedures which they find cumbersome and onerous.

One action that might be taken, and perhaps the committee may consider it, is to include in the proposed act a provision that makes it very clear that practices with respect to granting of information observed in the past would be continued and not adversely affected by the provisions of the proposed act.

My further comment is that I think you are right to focus attention on the provisions of Clause 11 of Schedule I with respect to the establishment of a fee. It may not be the amount of the fee involved but the fact is that "The medium becomes the message" that the existence of the fee may become the whole focus of the legislation even if it is not intended that a fee be charged for information now being granted, the cost of which is relatively difficult to determine. For example, if that practice is followed, you might have someone like the Auditor General complaining publicly that departments were not collecting a fee required to be collected under the law. Then the mechanism of a fee becomes a whole beginning, a starting point for obtaining information.

If this fee is simply a nominal or deterrent fee to stop a massive request for unnecessary information from government departments, it may have quite a different result. I, for one, would take your concerns under very careful consideration with respect to the provisions on fees because, as I say, I think there is the danger that it would become the whole focus of the legislation and the procedures involved in obtaining information from the government. In fact, I will go even further and say that if that provision remains as it is and a fee is established, then every request for information ever made hereafter to any government official across Canada will be countered with the request for the payment of the fee and a compliance with this proposed act.

Mr. Land: This is why, Mr. Crosby, we felt so strongly of just objecting in principle to it. In fact Clause 11(1)(a) of Schedule I which says:

(a) at the time the request is made, such application fee, not exceeding twenty-five dollars, as may be prescribed by regulation toward the costs of search for or production of the record . . .

I think it is really retrieval of the record, not the production. The record presumably exists and so I think that in Clause 11(1)(a) of Schedule I the word "production" should more properly read "retrieval" because we are saying also that some kind of a fee for a search and production and so on is perhaps not unreasonable. But reasonable is open to interpretation, and what is reasonable to the public may be not reasonable, as you say, to someone looking for a fee.

I think we very much are afraid that if there is a fee exacted that every request to government could conceivably be cast as

[Traduction]

que cela pourrait être très néfaste pour ce qui est de l'accès à l'information en général, car cela pourrait obliger les personnes qui cherchent des renseignements à suivre des procédures encombrantes et onéreuses.

Une chose qui pourrait se faire, et à laquelle le Comité pourrait réfléchir, serait d'inclure dans la loi proposée une disposition indiquant très clairement que les pratiques suivies auparavant pour ce qui est de donner des renseignements seraient continuées et ne seraient pas modifiées d'une façon défavorable suite aux dispositions de la loi proposée.

Je voulais également dire que je crois que vous avez raison de souligner les dispositions de l'article 11 de l'annexe 1 ayant trait à l'imposition de frais. Ce n'est pas l'importance de ces frais qui pose un problème, mais le fait que le medium devienne le message. L'existence même de ces frais risque de devenir l'élément le plus remarqué de la nouvelle loi, même si l'intention n'est pas d'exiger des frais pour les renseignements déjà accessibles actuellement et dont il serait plutôt difficile de déterminer les coûts. Par exemple, si cette pratique était adoptée, une personne comme le Vérificateur général pourrait se plaindre publiquement que les ministères ne perçoivent pas les frais exigés en vertu de la loi. À ce moment-là, tout ce mécanisme des frais de communication pourrait devenir le point de départ de l'accès à l'information.

S'il s'agit d'un versement insignifiant, un versement pour contrecarrer une demande massive de renseignements inutiles de la part des ministères du gouvernement, le résultat pourrait être tout autre. Personnellement, j'accorderais beaucoup d'étude à vos préoccupations quant à ces dispositions, car, comme je l'ai déjà dit, je crois qu'on court le risque de laisser ces frais devenir le point central de toute la loi et de toutes les procédures mises en place pour obtenir des renseignements du gouvernement. J'irais même jusqu'à dire que si cette disposition reste telle quelle, et si des frais sont exigés, chaque fonctionnaire du gouvernement à travers le Canada qui recevra une demande de renseignements répondra en exigeant ce versement pour respecter cette loi proposée.

M. Land: Monsieur Crosby, c'est pourquoi nous nous opposons si fortement en principe à cette disposition. En fait, l'article 11(1)a de l'annexe 1 dit:

a) un versement initial accompagnant la demande et destiné à couvrir les frais de recherche, d'examen ou de préparation du document, le montant de ce versement, d'un maximum de \$25, pouvant être fixé par règlement . . .

Je crois qu'il s'agit de récupérer le document et non pas de le préparer. Ce document est censé exister, et je crois donc que le mot «préparation» devrait être remplacé à l'article 11(1)a de l'annexe 1 par le mot «récupération», car nous disons également qu'un certain versement pour la recherche, la préparation, et ainsi de suite est peut-être raisonnable. Mais il y a différentes interprétations de ce qui est raisonnable, et ce que le public considère raisonnable ne sera peut-être pas raisonnable du point de vue de quelqu'un qui veut percevoir un versement, comme vous l'avez dit.

Je crois que nous craignons que si on exige des frais, chaque demande auprès du gouvernement pourrait être interprétée

[Text]

a freedom of information request. The experience of the Privacy Commissioner has not demonstrated, I think, that there has been a flood of requests from the general public, and so we would certainly hope that that fee would not be implemented because we think it would act as a deterrent to legitimate requests.

• 1145

The Chairman: Thank you, Mr. Land. Thank you, Mr. Crosby.

Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): My question has been asked, thank you.

The Chairman: No questions then? Okay.

Well, there are no other questions, so I will say thank you to the Canadian Library Association—Mr. Spicer, Mr. Land, Mr. Kitchen—for your brief, your comments and your answers to our questions. I think this was a very interesting meeting for all the members of the committee. Thank you very much.

I will adjourn the session until tomorrow at 3.30 p.m. I think we are in the same room, and we have appearing the Canadian Daily Newspaper Publishers Association and the Centre for Investigative Journalism.

[Translation]

comme demande d'accès à l'information. Je crois que l'expérience du Commissaire à la protection de la vie privée a prouvé qu'il n'y a pas eu d'inondations de demandes de la part du grand public; nous espérons sincèrement que des frais ne seront pas exigés, car à notre avis cela aurait un effet de dissuasion à l'endroit des demandes valables.

Le président: Merci, monsieur Land. Merci, monsieur Crosby.

Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Merci, j'ai déjà posé ma question.

Le président: Il n'y a plus de questions? D'accord.

S'il n'y a plus de questions, je vais remercier M. Spicer, M. Land et M. Kitchen de la Canadian Library Association de leur mémoire, leurs commentaires, et leurs réponses à nos questions. Je crois que cette réunion a été très intéressante pour tous les membres du comité. Merci beaucoup.

Je vais lever la séance jusqu'à demain à 15 h 30. Je crois que nous allons nous réunir dans cette même pièce, et nos témoins seront les représentants de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens et du Centre des journalistes d'enquêtes.

APPENDIX "JLA-9"

APPENDICE «JLA-9»

BRIEF/MÉMOIRE

of the/de la

CANADIAN HISTORICAL ASSOCIATION/
SOCIÉTÉ HISTORIQUE DU CANADA

to/au

THE JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS COMMITTEE/
COMITÉ DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

of the/de la

HOUSE OF COMMONS/
CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

concerning/concernant le

BILL C-43

par Pierre Savard, Président/President
Robert Craig Brown, Past-President/Ancien président
Desmond Morton, Past-President/Ancien président
Norman Hillmer, English-Language Secretary/Secrétaire de langue anglaise

SECRETARIAT - SECRÉTARIAT:

PUBLIC ARCHIVES OF CANADA, 395 WELLINGTON STREET, OTTAWA, K1A 0N3. TEL.: 613 - 233-7885
ARCHIVES PUBLIQUES DU CANADA, 395, RUE WELLINGTON, OTTAWA, K1A 0N3. TÉL.: 613 - 233-7885

BRIEF OF THE
CANADIAN HISTORICAL ASSOCIATION
OF CANADA

Mr. Chairman:

We thank you and your committee for inviting us to present our views to you. The Canadian Historical Association represents more than two thousand historians, archivists and members of the public with an immediate concern for the promotion of historical scholarship in and about Canada. Through affiliated associations, we represent many thousands of Canadians in communities across Canada. Our membership, both Canadian and non-Canadian, can be found on every continent.

Our association welcomes the introduction of Bill C-43 as a potentially important step toward the promotion of a better understanding of the history and public affairs of our country. We warmly applaud its stated purpose: to extend the right to access to information contained in the records of the government of Canada while protecting the privacy of individual citizens. As our association observed in its brief to the Justice and Legal Affairs Committee in December, 1979, realizing the goals of Bill C-43 will require a delicate balance between the protection of a citizen's privacy and the extension of access to the government's records.

As we read Bill C-43, we find that it poses five serious problems for people engaged in historical research into Canada's past.

First, Section 19 of the Access to Information Act, amplified by Section 3 of the Privacy Act, would restrict access to government records containing a number of categories of personal information about individuals who have communicated with the government of Canada. We are not sure that those drafting the legislation have been fully aware of the impact these provisions will have upon access to government records which have, traditionally, been made available after a period of time to researchers.

For example, most correspondence files in the records of government departments include personal opinions from private citizens as well as from public officials. Historians can testify that both sets of opinions have been influential in shaping policy and, therefore, our history. Section 8 (2) (j) gives heads of government institutions discretionary authority to grant access to government records for research purposes and (8) (2) (1) would allow such officials to authorize publication where "the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure" or where disclosure clearly benefits the individual concerned. It is not hard to see the difficulties involved in exercising such discretion or in proving the weight of public interest, particularly since the legislation offers no route of appeal.

Section 3 (e) of the Privacy Act allows access to information about an individual twenty years after the person's death but only if that information is not exempted from access as specified in section 18 to 29 of the Privacy Act. (Much of the personal information covered by these exemptions would, apparently, be closed forever.) We believe that these exemptions are needlessly exclusive and, unless the onus is placed on the government

MÉMOIRE
DE LA SOCIÉTÉ HISTORIQUE
DU CANADA

Monsieur le président,

Nous vous remercions, ainsi que le comité dont vous avez la présidence, de nous avoir invités à vous présenter ce mémoire. La Société historique du Canada représente plus de deux mille historiens, archivistes et autres personnes partageant un grand intérêt pour la recherche historique au Canada et sur le Canada. Par nos liens avec des associations sœurs nous représentons plusieurs milliers de Canadiens à travers le Canada. Nos membres se retrouvent sur tous les continents.

Notre association a perçu le dépôt du projet de loi C-43 comme étant possiblement une étape importante vers une meilleure compréhension de l'histoire et des affaires publiques de notre pays. Nous applaudissons chaleureusement le but proposé: de permettre le droit d'accès à l'information contenue dans les dossiers du gouvernement canadien tout en respectant la vie privée des individus. Dans son mémoire adressé au comité sur la Justice et les Affaires légales en décembre 1979, notre association observa que la mise en œuvre du Bill C-43 sera complexe et nécessitera un équilibre entre la protection de la vie privée des citoyens et le droit d'accès à l'information contenue dans les dossiers du gouvernement.

En lisant le projet de loi C-43 nous constatons qu'il pose cinq problèmes graves pour les personnes engagées dans la recherche historique du passé canadien.

Premièrement, l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information, élargi par l'article 3 de la Loi sur la protection de la vie privée, limiterait l'accès aux dossiers du gouvernement, contenant certains genres d'informations personnelles, sur des personnes ayant communiqué avec le gouvernement du Canada. Nous ne sommes pas certains que ceux qui ont établi le projet de loi réalisent pleinement l'influence de ces clauses sur l'accès aux dossiers gouvernementaux traditionnellement disponibles aux chercheurs après un certain temps. Par exemple, la plupart des dossiers de correspondance, dans les ministères, contiennent des opinions personnelles émanant de citoyens ordinaires aussi bien que de représentants publics. Les historiens peuvent témoigner que ces deux groupes d'opinions ont influé sur l'élaboration de politiques et, par conséquent, sur notre histoire. L'article 8 (2) (j) donne aux responsables des institutions gouvernementales un pouvoir discrétionnaire quant à l'accès aux dossiers gouvernementaux à des fins de recherche, mais 8 (2) (j) autoriserait ces mêmes personnes à permettre une publication quand «l'intérêt public dans la divulgation des informations l'emporte clairement sur toute intrusion dans la vie privée» ou lorsque la divulgation profite nettement à l'individu concerné. Il n'est pas difficile de constater les difficultés à exercer une telle discrétion, ou à établir le poids de l'intérêt public, en particulier vu que la législation n'offre pas de voie pour porter ces décisions en appel.

De plus, l'accès à l'information sur un individu peut être accordé selon l'article 3(e) de la Loi sur la protection de la vie privée, vingt ans après le décès de cette personne, mais seulement si cette information n'est pas exemptée de l'accès tel qu'indiqué aux articles 18 à 29 de la Loi sur la protection de la vie privée. (Presque toute l'information personnelle comprise par cette exemption serait, apparemment, close pour toujours.)

institution to furnish the death date, virtually unworkable. We believe that an exclusion based on a period of years after birth—for example the “birth plus ninety years” rule which has applied to information about federal public servants—would be administratively more workable and would provide better protection for the citizen and his or her family.

We suggest that there is an important distinction to be made between personal information required by the government for statutory purposes (e.g. census data and income tax returns), information solicited on a voluntary basis by the government, and information or views submitted by private citizens to the government to aid in the formation of its policies. We believe that different rules of access should be applied to these different categories of personal information in the records of the government of Canada. One way to achieve this objective is to include in Section 74 of the Access to Information Act and Section 75 of the Privacy Act authority for the Governor-in-Council to establish appropriate rules of access for different categories of personal information.

The Canadian Historical Association urges that restrictions on access to personal information in Section 19 of the Access to Information Act and Sections 3 and 18-29 of the Privacy Act be reviewed for their potentially drastic consequences for access to all government information. We urge a right of appeal against decisions rendered under Section 8 (2) of the Privacy Act. We propose that categories of personal information defined in Section 3 of the Privacy Act be subject to different periods of restriction. We ask that the proposed rule of “life plus twenty years” be revised to be both less restrictive and more practical. We suggest that a rule based on a period of years after birth will, in most cases, be found more practical and effective.

Second, the Association is concerned that several other sections of the Access to Information Act (notably Sections 13-29) give discretionary power or frequently compel the heads of government institutions to deny access to several classes of government records. In themselves, the exemptions may well be reasonable. However, with the notable exception of Section 21, the exemptions may well last in perpetuity. In contrast, Section 21 (3) (b) specifies that Cabinet documents shall be open for inspection after twenty years. This is a recognition of a “passage of time” principle for the systematic declassification of documents. After the passage of an appropriate period, even the most sensitive and personal of documents should become open for inspection as part of Canada’s historical record. After consultation with knowledgeable government officials responsible for declassification of documents, we are satisfied that a “passage of time” rule imposes no significant administrative difficulties for officials committed to the spirit of Bill C-43. We believe that systematic de-classification is vital for historians who must work with the whole record and not with a few carefully specified documents.

Nous croyons ces exemptions trop exclusives et, à moins que l’institution gouvernementale ne fournisse la date de décès, en fait impraticables. Nous sommes d’avis qu’une exclusion basée sur un certain nombre d’années après le décès—par exemple «la naissance plus quatre-vingt-dix années» qui régleme les informations sur les fonctionnaires du gouvernement fédéral—serait plus réalisable au point de vue administratif et accorderait une meilleure protection aux citoyens et à leur famille.

Nous considérons qu’il y a une importante distinction à faire entre des informations personnelles exigées des gouvernements à des fins réglementaires, par exemple les données du recensement et les déclarations d’impôt; des informations demandées par le gouvernement mais sans obligation de la part de la personne; et des informations ou des opinions présentées au gouvernement, par des citoyens, en vue de l’élaboration de politiques. Nous croyons que différentes règles d’accès devraient s’appliquer aux différentes catégories d’informations personnelles contenues dans les dossiers du gouvernement du Canada. Une façon d’accomplir cet objectif consisterait à inclure une clause, sous l’article 74 de la Loi sur l’accès à l’information et l’article 75 de la Loi sur la protection de la vie privée, autorisant le Gouverneur en Conseil à établir les règlements d’accès aux différentes catégories d’informations personnelles.

La Société historique du Canada recommande que l’accès restreint à l’information personnelle dans l’article 19 de la Loi sur l’accès à l’information et dans les articles 3 et 18-29 de la Loi sur la protection de la vie privée soit repensé à la lumière des conséquences radicales qui en résulteraient concernant l’accès à toute information gouvernementale. Nous demandons un droit d’appel contre les décisions prises selon l’article 8(e) de la Loi de la Protection de la vie privée. Nous recommandons que les catégories d’information personnelle telles que définies à l’article 3 de la Loi sur la protection de la vie privée soient sujettes à des périodes de restriction différentes. Nous demandons que la formule de la vie plus vingt ans soit révisée pour être moins restrictive et plus pratique. Nous suggérons qu’une formule basée sur un certain nombre d’années après la naissance sera, dans la plupart des cas, plus pratique et plus efficace.

Deuxièmement, la Société est inquiète de constater que plusieurs autres articles de la Loi sur l’accès à l’information (en particulier les articles 13-29) donnent un pouvoir discrétionnaire ou encore obligent les responsables des institutions gouvernementales à refuser l’accès à plusieurs catégories de dossiers gouvernementaux. En elles-mêmes, les restrictions peuvent être raisonnables. Cependant, hormi l’exception notoire de l’article 21, les restrictions semblent perpétuelles. En opposition, l’article 21(3)(b) stipule que les documents du conseil des ministres seront ouverts pour inspection après vingt ans. Ceci constitue une reconnaissance implicite du principe du «passage du temps». Après l’écoulement d’un certain laps de temps, même les documents personnels ou publics les plus délicats devraient pouvoir être ouverts pour inspection comme faisant partie des archives historiques du Canada. Après consultation avec des représentants du gouvernement bien informés responsables de l’accès aux manuscrits, nous sommes convaincus que le principe du «passage du temps» n’impose pas de difficultés administratives majeures pour les représentants officiels qui adhèrent à l’esprit du projet de loi C-43. Nous croyons que l’accès systématique aux documents est d’import-

The Canadian Historical Association welcomes the "passage of time" principle as applied in Section 31 of the Access to Information Act. We urge that the same principle be extended to all classes of records enumerated in Sections 13-20 and 22-29 without excluding the possibility that material described in those sections might well be released earlier without detriment.

What is an appropriate period of time? Practice varies from country to country and from one class of records to another. In the United States, the general rule is that records are released to the public after a period of ten years. In Canada, current federal practice has been influenced by the Access Directive for transfer of public records to the Public Archives of Canada, approved by the cabinet in June, 1977. Generally speaking, this directive applies a "thirty-year rule" though personal files are closed for ninety years from the employee's date of birth. Manuscript census data is closed for a similar period.

Members of our Association have generally found current Canadian practice acceptable although it appears to be much more restrictive than American procedures. We suggest that a satisfactory balance between the claims of personal privacy and the public interest in establishing a sound historical record would be a thirty-year restriction after the last date on a file. This would, incidentally, obviate the difficult and sometimes impossible task of determining birth or death dates for all those who may have contributed to the file. On policy files, we recommend a twenty-year rule as in Section 21.

The Canadian Historical Association urges that the "thirty-year" rule be applied as a passage of time principle for subject files subjected to the personal information provisions of the Privacy Act and a twenty-year rule for material exempted under provisions of the Access to Information Act.

Third, our Association is deeply concerned that the effect of Section 19 of the Access to Information Act and Sections 3 and 18 to 29 among others of the Privacy Act might compel the Dominion Archivist, as head of a specified government institution, to close many categories of records in the Public Archives of Canada which have been open to the public, often for many years. The manuscript Canadian censuses of 1861, 1871 and 1881 are used by literally hundreds of Canadian families every year to trace their genealogical roots. According to some interpretations, even the papers of prime ministers are now considered government records and could be subject to the restrictions of the Privacy Act unless, like those of the late Mr. Diefenbaker, they are lodged with a non-government institution.

Future litigation might establish that the "publicly available" information mentioned in Section 19 (2) (b) of the Access to Information Act and Section 68 (2) of the Privacy Act could

tance vitale pour les historiens qui doivent travailler sur des dossiers complets et non sur quelques documents soigneusement séciifiés.

La Société historique du Canada accepte le principe du «passage du temps» tel qu'appliqué à l'article 31 de la Loi sur l'accès à l'information. Nous recommandons que le même principe soit appliqué à toutes les catégories de dossiers énumérés aux articles 13-20 et 22-29 sans exclure la possibilité que le matériel décrit dans ces articles puisse être accessible plus tôt sans préjudice.

Qu'est-ce qu'une période de temps appropriée? La pratique est différente d'un pays à l'autre et d'un genre de documents à l'autre. Aux États-Unis, la règle générale fait que les dossiers sont ouverts au public après dix ans. Au Canada, il semble que la pratique courante au fédéral soit réglée par la Directive sur l'accessibilité afin de verser les dossiers publics aux Archives publiques du Canada, tel qu'approuvé par le cabinet en juin 1977. Généralement parlant, cette directive permet d'appliquer une «règle de trente ans» bien que les dossiers personnels soient fermés pour quatre-vingt-dix ans depuis la date de naissance de l'employé. Les données manuscrites du recensement sont fermées pour une période similaire.

Les membres de notre Société considèrent acceptable la pratique actuelle bien qu'elle soit beaucoup plus restrictive que les pratiques actuelles britannique et américaine. Nous recommandons qu'une façon adéquate de respecter les demandes légitimes de discrétion, concernant la vie privée, consisterait à imposer une période de restriction de trente ans, à partir de la dernière date en dossier. Ceci éliminerait la tâche difficile et souvent impossible de déterminer la date de mort de ceux ayant contribué au dossier. Pour les dossiers politiques, nous recommandons la règle de vingt ans comme à l'article 21.

La Société historique du Canada conseille fortement que la «règle de trente ans» soit appliquée selon le principe du «passage du temps» pour les dossiers personnels sujets aux dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée concernant les informations personnelles, et qu'une règle de vingt ans soit appliquée aux documents exemptés selon les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

Troisièmement, notre Société est profondément consciente de l'effet de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information et des articles 3 et 18 à 29 entre autres, de la Loi sur la protection de la vie privée. Ils pourraient obliger l'archiviste fédéral, à titre de chef d'une institution gouvernementale donnée, à fermer plusieurs types de dossiers qui furent et qui sont maintenant entreposés aux Archives publiques du Canada. Ces genres de documents ont été et sont encore ouverts pour inspection à des fins de recherche. Les recensements manuscrits du Canada de 1861, 1871 et 1881 sont actuellement utilisés par des centaines de familles canadiennes chaque année, afin de découvrir de l'information généalogique. Selon certaines interprétations, même les fonds d'archives des premiers ministres sont maintenant considérés dossiers publics et pourraient être sujets aux restrictions de la Loi sur la protection de la vie privée à moins que, comme ceux de feu M. Diefenbaker, ils soient déposés dans une institution non gouvernementale.

De futurs litiges pourraient établir que les informations «publiquement disponibles» mentionnées dans l'article 19(2)(b) de la Loi sur l'accès à l'information et dans l'article 68(2) de la

imply exemption for all records now open for inspection in the Public Archives. The "consistent use" mentioned in Section 8 (2) (a) might also apply to the Archives. However, even if such an interpretation effectively satisfied the will of Parliament, we believe that this is an unnecessarily round-about solution to satisfying the historical research needs. We urge that Parliament follow the American example by exempting public records now in the Public Archives and available for research from the restrictions of Bill C-43. By such an exemption, both the government and researchers would be spared the costly and time-consuming procedures which the present bill would entail.

The Canadian Historical Association urges the Committee to adopt an amendment to the legislation which would exempt public records now under the control of the Public Archives of Canada and available for research from the restrictions of Bill C-43.

Fourth, in current practice there is an implicit obligation upon the heads of government institutions to retain all their records and to destroy none of them without prior consultation and evaluation by an official knowledgeable in their archival and historical value. Such an obligation should acquire statutory force through a new Archives Act. However, we would urge that the access to records guaranteed by Bill C-43 must include safeguards for their preservation. We urge the Committee to incorporate such safeguards in the present legislation.

The Canadian Historical Association urges that an obligation to retain records and to permit destruction only after proper archival evaluation must be made explicit in Bill C-43. We suggest the inclusion of a clause requiring the head of each government institution to observe this vital responsibility.

Fifth, Section 4 of the Access to Information Act limits the right of access to government records to Canadian citizens, permanent residents of Canada and to corporations incorporated under the laws of Canada or its provinces.

From the time, almost a century ago, when the Government of Canada first made its records available for research purposes, foreign students have enjoyed the same right of access to our archives as their Canadian colleagues. Over the years, an impressive group of foreign scholars has made use of our public records to expand our knowledge of Canadian history. More recently, active Canadian studies associations have developed in the United Kingdom, the United States, Japan and several other countries. Their members have come here in increasing numbers to pursue research topics on Canadian topics.

Section 4 is a reversal of a long-standing and honourable Canadian tradition. It would appear to contradict the intent of programmes sponsored by the Department of External Affairs and other agencies to encourage the study of Canada. No such restriction is applied in the comparable legislation in the United States. Many members of our association have availed themselves of the American freedom of information legislation in the course of their scholarly research.

The Canadian Historical Association urges that Section 4 of the Access to Information Act be amended to allow foreign

Loi sur la protection de la vie privée pourraient supposer l'exemption de tous les dossiers maintenant accessibles aux chercheurs aux Archives publiques du Canada. Néanmoins, même si une telle interprétation satisfaisait le Parlement, nous croyons qu'il s'agit d'une solution inutilement détournée pour satisfaire aux exigences de la recherche historique. Nous prions le Parlement de suivre l'exemple américain en exemptant des restrictions du Bill C-43 les dossiers publics présentement aux APC et disponibles pour fins de recherche. Grâce à une telle exemption, on épargnerait au gouvernement et aux chercheurs la procédure longue et coûteuse prévue dans le présent projet de loi.

La Société historique du Canada demande instamment au Comité d'accepter un amendement au projet de loi afin de soustraire aux restrictions du projet de loi C-43 tous les documents gouvernementaux se trouvant sous le contrôle des Archives publiques du Canada.

Quatrièmement la pratique admise oblige implicitement les responsables d'institutions gouvernementales à conserver leurs dossiers. Ils ne peuvent les détruire sans évaluation et consultation préalable de la part d'experts dans le domaine des archives historiques. Une telle obligation pourrait fort bien acquérir force de loi si le Parlement votait une nouvelle loi sur les Archives. Nous insistons pour que l'accès aux dossiers du gouvernement implique également leur préservation. Nous prions le Comité d'incorporer de telles garanties dans la présente législation.

La Société historique du Canada insiste pour que le projet de loi C-43 rende explicite l'obligation de conserver les dossiers et de n'en détruire aucun avant qu'une évaluation archivistique n'ait été faite. Nous suggérons l'inclusion d'une clause sommaire, obligeant chaque directeur d'institution gouvernementale à se conformer à cette responsabilité.

Cinquièmement, l'article 4 de la Loi sur l'accès à l'information limite le droit d'accès aux dossiers gouvernementaux aux citoyens canadiens, aux résidents permanents du Canada et aux corporations incorporées selon les lois fédérales ou provinciales.

Depuis que le gouvernement du Canada, il y a près d'un siècle a rendu ces dossiers disponibles aux fins de la recherche, les étudiants et les chercheurs étrangers ont profité du même droit d'accès à nos documents que leurs collègues canadiens. Au fil des ans, un nombre impressionnant de chercheurs étrangers ont utilisé nos dossiers afin de contribuer brillamment à la rédaction de l'histoire canadienne. Récemment, des associations d'étude canadiennes, très dynamiques, se sont formées en Grande Bretagne, aux États-Unis, au Japon et dans plusieurs autres pays. Leurs membres viennent de plus en plus nombreux afin de travailler à des projets de recherche sur des sujets canadiens.

L'article 4 constitue une fâcheuse volte-face à la politique et la pratique d'accès acceptées depuis toujours. De plus, puisqu'il y a plusieurs associations d'études canadiennes, dans d'autres pays reçoivent de l'aide variée du Ministère des Affaires extérieures l'article 4 semblerait contredire les fins d'un autre volet important de notre politique canadienne.

La Société historique du Canada exhorte que la section 4 de la Loi sur l'accès à l'information soit amendée afin d'accorder

students and scholars the same access to Canadian government records that they now enjoy without discrimination.

The Canadian Historical Association reiterates its support for the principles of both privacy and access to information. We are concerned that Bill C-43 could, through its own terms and the regulations derived from it, render far more costly and difficult the work of the historians of Canada, amateur and professional, in contributing to a better-informed understanding of our past.

We believe that our proposals will overcome serious defects in legislation which could be of great potential value to both Canadians and posterity.

aux étudiants étrangers le même accès aux records du gouvernement canadien qu'ils jouissent actuellement sans discrimination.

La Société historique du Canada réitère son appui aux principes du respect de la vie privée et de l'accès à l'information. Nous nous inquiétons de ce que le projet de loi C-43 puisse, par les conditions et les règlements qui en découlent, rendre beaucoup plus difficile le travail des historiens du Canada, amateurs et professionnels, à contribuer à une meilleure connaissance du passé.

Nous croyons que nos propositions corrigeront les sérieux défauts d'une législation qui pourrait être d'une grande valeur pour les Canadiens et la postérité.

APPENDIX "JLA-10"

A Brief on Bill C-43,
The Access to Information Act
Presented to the
Standing Committee on
Communications and Culture
of the House of Commons of Canada
by the
Canadian Library Association
February 1981

Representing the Association:
Erik J. Spicer, Immediate Past-President
R. Brian Land, Past-President
Paul Kitchen, Executive Director

APPENDICE «JLA-10»

Mémoire sur le Bill C-43,
Loi sur l'accès à l'information,
présenté au
Comité permanent des communications
et de la culture
de la Chambre des communes du Canada
par la
Canadian Library Association
février 1981

représentants de l'Association:
M. Erik J. Spicer, dernier ex-président
M. R. Brian Land, ex-président
M. Paul Kitchen, directeur administratif

CONTENTS

I	Introduction	
II	General Features of Bill C-43	
III	Specific Comments on Bill C-43	
1.	Right of Access (Section 4 (1) (A))	
2.	Publication on Government Institutions (Section 5 (1))	
3.	Description of All Classes of Records (Section 5 (1) (B))	
4.	Description of All Manuals (Section 5 (1) (C))	
5.	Bulletin (Section 5 (2)) and Distribution (Section 5 (4))	
6.	Exempt Material may be Excluded (Section 5 (3)) ..	
7.	Fees (Section 11 (1))	
8.	Additional Payment (Section 11 (2))	
9.	Waiver of Fees (Section 11 (6))	
10.	Copy of Record to be given (Section 12 (1))	
11.	Copyright Not Infringed (Section 12 (3))	
12.	Language of Access (Section 12 (5))	
13.	Exempted Information Obtained in Confidence (Sections 13 and 14)	
14.	Personal Information (Section 19 (1))	
15.	Time Limitation (Section 21 (3) (B))	
16.	Refusal of Access Where Information is to be Published (Section 27)	
17.	Transitional Provision (Section 28)	
18.	Complaints (Sections 31 and 32) and Review by the Federal Court (Sections 42-54)	
19.	Act Does Not Apply to Published Material (Section 67 (A))	
20.	Act Does Not Apply to Library Material (Section 67 (B))	
21.	Schedule (Section 3)	
IV	Conclusion	
	Footnotes	
	Appendix: Canadian Library Association Fact Sheet.	

TABLE DE MATIÈRES

I	Introduction	
II	Aspects généraux du Bill C-43	
III	Observations particulières sur le Bill C-43	
1.	Droit d'accès (Alinéa 4 (1) a))	
2.	Répertoire des institutions fédérales (paragraphe 5 (1))	
3.	Description des catégories de documents (alinéa 5 (1) b))	
4.	Désignation des manuels (alinéa 5 (1) c))	
5.	Bulletin (paragraphe 5 (2)) et diffusion (paragraphe 5 (4))	
6.	Exclusion (paragraphe 5 (3))	
7.	Frais de communication (paragraphe 11 (1))	
8.	Supplément (paragraphe 11 (2))	
9.	Dispense (paragraphe 11 (6))	
10.	Délivrance de copies (paragraphe 12 (1))	
11.	Non-violation des droits d'auteur (paragraphe 12 (3))	
12.	Version de la communication (paragraphe 12 (5)) ...	
13.	Renseignements obtenus à titre confidentiel (articles 13 et 14)	
14.	Renseignements personnels (paragraphe 19 (1))	
15.	Exception (alinéa 21 (3) b))	
16.	Refus de communication en cas de publication (article 27)	
17.	Disposition transitoire (article 28)	
18.	Plaintes (articles 31 et 32) et révision par la Cour fédérale (articles 42 à 54)	
19.	Non-application de la loi aux documents publiés (alinéa 67 a))	
20.	Non-application de la Loi aux documents de bibliothèque (alinéa 67 b))	
21.	Annexe (article 3)	
IV	Conclusion	
	Renvoi	
	Annexe: Exposé sur la Canadian Library Association	

Mr. Chairman and Members of the Committee:

I. Introduction

We are pleased to have the opportunity to appear before you on behalf of the Canadian Library Association and to comment on Bill C-43, the Access to Information Act. We have appended a fact sheet about the Association to our submission for the information of Members of this Committee.

This is not the first time the Canadian Library Association has presented its views to a parliamentary committee on the issue of freedom of information. On May 11, 1976, the Association presented a brief to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments on Access to government information in general and to government publications in particular. The Association also submitted a brief to the same committee on June 13, 1978 in response to the proposals contained in the Green Paper on *Legislation on Public Access to Government Publications*.

We are before your Committee today to share with you our views on that portion of Bill C-43 which relates to the Access to Information Act, i.e., schedule I. We have chosen to focus our comments on those sections of the Bill about which we, as an association, have particular concern and expertise.

II. General Features of Bill C-43

We should like to begin by noting several features of Bill C-43 which we believe are commendable. First, the Bill endorses the principles "that government information should be made available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific, and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government." (Section 2).

Other desirable features in Bill C-43 include its application to numerous government institutions (Section 74 (2) Schedule (Section 3)); the provision for a comparatively inexpensive appeal mechanism through the Information Commissioner (Sections 31-38); the provision for independent review by the Federal Court (Sections 42-54); the Repeal of Section 41 of the Federal Court Act (Introductory Section 3); the requirement for an annual report to Parliament on the administration of the Act by the head of every government institution (Section 69), and for review of the Act on a permanent basis by Parliament (Section 72); and the treatment of the issue of access to information in the context of the Privacy Act (Schedule II).

III. Specific Comments on Bill C-43

We Believe that Bill C-43 has a number of specific shortcomings, as well as a number of good points, which we shall deal with in the order in which they appear in the Bill.

1. Right of Access (Section 4 (1) (A))

We question whether limiting the right of access to records to Canadian citizens is either desirable or workable. In contrast, the United States Freedom of Information Act places no such limitation on access. Furthermore, this section would be easy to evade by the simple expediency of having a Canadian citizen

Monsieur le président et membres du comité:

I. Introduction

Nous sommes heureux de pouvoir comparaître devant vous au nom de la Canadian Library Association pour traiter du bill C-43, Loi sur l'accès à l'information. A titre de renseignements, vous trouverez en annexe au présent mémoire un bref exposé sur notre Association.

Ce n'est pas la première fois que la Canadian Library Association expose à un comité parlementaire sa position au sujet de l'accès à l'information. Le 11 mai 1976, l'Association présentait un mémoire au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires au sujet de l'accès à l'information que possède le gouvernement en général, et plus particulièrement, à ses publications. L'Association a aussi présenté un mémoire au même Comité le 13 juin 1978 en réponse aux propositions soumises dans le Livre vert intitulé *Législation sur l'accès aux documents du gouvernement*.

Nous comparaissons aujourd'hui devant votre Comité pour lui faire part de nos vues sur la partie du projet de loi C-43 afférente à la Loi sur l'accès à l'information, c'est-à-dire l'annexe I. Nous avons choisi de concentrer nos observations sur les articles du projet de loi qui préoccupent tout particulièrement notre Association et au sujet desquels nous possédons une certaine expérience.

II. Aspects généraux du bill C-43

Nous aimerions commencer en soulignant plusieurs aspects du Bill C-43 que nous trouvons louables. Premièrement, le projet de loi consacre le principe «du droit du public à leur communication (des documents de l'administration fédérale); les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif» (article 2).

Nous approuvons aussi le fait que le bill C-43 s'appliquera à de nombreux organismes gouvernementaux (paragraphe 74(2), Annexe (article 3)) et qu'il prévoit un mécanisme d'appel comparativement peu coûteux pour l'intermédiaire du Commissaire à l'information (article 31-38). Nous approuvons aussi l'octroi à la Cour fédérale d'un pouvoir indépendant de révision (articles 42-54), l'abrogation de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale (introduction à l'article 3), le fait que les responsables des institutions fédérales soient tenus de présenter au Parlement un rapport sur l'application de la loi (article 72) et le fait que la question de l'accès à l'information soit abordée dans le contexte de la Loi sur la protection des renseignements personnels (annexe II).

III. Observations particulières au sujet du bill C-43

Nous croyons que le bill C-43 présente un certain nombre de lacunes spécifiques et d'avantages. Nous en traiterons dans l'ordre où ils se présentent dans le projet de loi.

(1) Droits d'accès (alinéa 4 (1)A))

Nous doutons qu'il soit souhaitable ou pratique de n'accorder qu'aux seuls citoyens canadiens le droit d'accès aux documents des institutions fédérales. La Freedom of Information Act de États-Unis ne limite pas ainsi le droit à l'information. Pour contourner cet alinéa, il suffirait à une société ou à un particulier

seek the desired information on behalf of a foreign corporation or individual.

2. *Publication on Government Institutions* (Section 5 (1))

Bill C-43 provides for "a publication" to be issued not less frequently than once a year which is to contain, among other things, "a description of the organization and responsibilities of each government institution . . . (Section 5 (1) (A)), and "the title and address of the appropriate officer for each government institution to whom requests for access to records . . . should be sent" (section 5 (1) (D)). We believe that this type of information would best be incorporated in the manual *Organization of the Government of Canada*, which is produced periodically by the Interdepartmental Committee on the Organization of the Government of Canada.

3. *Description of All Classes of Records* (Section 5 (1) (B))

We assume that the "description of all classes of records under the control of each government institution" Section 5 (1) (B)) would involve the compilation and production of a register or directory of information data banks similar to the *Index of Federal Information Banks* published annually by the Treasury Board under authority of Part IV of the Canadian Human Rights Act. This register should be as comprehensive and detailed as possible since much of the success of the Act will depend on its completeness.

4. *Description of All Manuals* (Section 5 (1) (C))

We question why, instead of requiring "a description of all manuals used by employees of each government institution in administering or carrying out any of the programs of activities of the government institution", (Section 5 (1) (C)), the Minister responsible would not require that the manuals themselves be made accessible to the public. In Ontario, for example, where there is not yet freedom of information legislation, the Minister responsible has ordered that, effective September 26, 1980, all so-called internal laws be made public in government reading rooms. This includes "all staff manuals, guidelines, policy statements and other written materials which are used by public servants in making decisions in the course of administering government procedures. The only exemptions to this general rule will be internal manuals or policy instructions to investigators, inspectors, auditors and negotiators where such information relates only to enforcement and prosecutorial proceedings".¹ We recommend that the federal government emulate the Ontario example by requiring that manuals be made accessible to the public.

5. *Bulletin* (Section 5 (2)) and *Distribution* (Section 5 (4))

We approve of the provision for publication of a bulletin at least twice a year to bring material contained in the "publication" (i.e., the register or directory) up-to-date and to provide the public with other useful information (section 5(2)), and of the requirement that it be made available throughout Canada (Section 5(4)). We strongly recommend that, in addition to distributing the bulletin via post offices and other government institutions, libraries be included on the distribution list in order to provide the widest possible access for the public.

étranger de demander à un citoyen canadien de présenter la demande.

2. *Répertoire des institutions fédérales* (paragraphe 5 (1))

Le Bill C-43 prévoit la publication «d'un répertoire» au moins une fois l'an, lequel contiendra notamment, pour chacune des institutions fédérales, les indications suivantes: «son organisme et ses attributions. . . (alinéa 5 (1)a)) et «des titres et adresses du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication» (alinéa 5 (1)d)). À notre avis, ces renseignements devraient plutôt figurer dans l'ouvrage intitulé l'*Administration fédérale du Canada* qui est publié périodiquement par le Comité interministériel sur l'administration fédérale du Canada.

3. *Description des catégories de documents* (alinéa 5 (1)b))

Nous présumons que la description des «catégories de documents qui en relèvent» (les institutions fédérales) (alinéa 5 (1)b)) comprendrait la compilation et la publication d'un annuaire ou d'un répertoire des banques de données *semblable au Catalogue des banques fédérales de données* publié annuellement par le Conseil du trésor en conformité de la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ce répertoire devrait être aussi exhaustif et détaillé que possible étant donné que le succès de l'application de la loi en dépendra.

4. *Désignation des manuels* (alinéa 5 (1)c))

Nous nous demandons pourquoi au lieu d'obliger les institutions fédérales à fournir «la désignation des manuels qu'utilisent ses services dans l'application de ses programmes ou l'exercice de ses activités» (alinéa 5 (1)c)), le ministre désigné n'exige pas que le public ait accès aux manuels eux-mêmes. En Ontario, par exemple, où il n'existe pas encore de Loi sur l'accès à l'information, le ministre désigné a instruit son personnel qu'à compter du 26 septembre 1980, tous les règlements internes devaient être mis à la disposition du public dans les salles de lecture du gouvernement. Ceci comprend «tous les manuels sur la dotation du personnel, les lignes directrices, les énoncés de principe et les autres documents écrits sur lesquels les fonctionnaires se fondent pour prendre des décisions dans l'exercice de leurs fonctions. Seuls seront exemptés de divulgation les manuels internes ou les directives destinés aux enquêteurs, aux inspecteurs, aux vérificateurs et aux négociateurs lorsque ces renseignements se rapportent exclusivement à l'application de la loi et aux poursuites judiciaires».¹ Nous recommandons que le gouvernement fédéral suive l'exemple donné par l'Ontario en exigeant que le public puisse avoir accès aux manuels.

5. *Bulletin* (paragraphe 5 (2)) et *diffusion* (paragraphe 5 (4))

Nous approuvons la disposition prévoyant la publication d'un bulletin au moins deux fois l'an en vue de mettre à jour le répertoire et de fournir au public tous les renseignements utiles (paragraphe 5(2)) concernant la mise en œuvre de la Loi et nous sommes heureux que soit reconnu le droit de toute personne d'en prendre normalement connaissance (paragraphe 5 (4)). Nous recommandons vivement que le répertoire soit distribué non seulement aux bureaux de poste et aux autres institutions gouvernementales, mais aussi aux bibliothèques afin d'en faciliter l'accès au public.

6. *Exempt material may be excluded* (Section 5(3))

The provision of a "publication" describing the classes or records is crucial to the successful operation of access to information legislation. Without such a register or directory, the public would find it well nigh impossible to make an informed request for information. Also, lack of a proper register or directory would mean that public servants would have to spend hours in efforts to track down requested materials. The Canadian Library Association believes that, to be effective, the "publication" or register or directory should be computerized in order to permit instant update and amendment and to provide for future on-line access.

We have very serious reservations about Section 5 (3) which would allow exempt material to be excluded from listing in the publication and bulletin. The absence of such records in the publication and bulletin in effect would give the head of a government institution the power to prejudge unilaterally what was considered to be exempt material. This would mean that members of the general public would have no way of knowing about the existence of material judged to be exempt and would be in no position either to ask for its release or to appeal its exemption to the information commissioner.

We suggest that, initially, each government institution should be required to describe *all* classes of records (if not the actual records themselves) at least until such time as the Information Commissioner has confirmed which classes are, in fact, to be exempted from listing in the publication and bulletin. This would ensure that no improper avoidance of disclosure could occur. In the event of a disagreement between the head of a government institution and the Information Commissioner regarding exempt material, the matter should be referred to the Federal Court for review and decision.

7. *Fees* (Section 11 (1))

We have major reservations in principle about the imposition of any application fee. Such a fee is tantamount to penalizing those who seek access to government information and would run counter to the intent of the legislation. If it is argued that an application fee is essential in order to discourage frivolous requests or to prevent a flood of requests from the media and commercial enterprises, alternative solutions should be explored. For example, it might be possible to allow an individual or corporation one or more free inquiries during a given twelve-month period; or perhaps there might be one application fee for individuals and non-profit groups and a higher fee for commercial enterprises as is the case with subscription rates to Hansard.

8. *Additional Payment* (Section 11 (2))

We have no objection in principle to the imposition of an additional fee based on the costs of search and production. (section 11 (2)).

9. *Waiver of Fees* (Section 11 (6))

We note with approval the provision for waiver of fee at the discretion of the head of the government institution concerned,

6. *Exclusion* (paragraphe 5 (3))

Afin de s'assurer que la Loi sur l'accès à l'information soit appliquée avec succès, il est nécessaire que soit publié un répertoire décrivant les catégories de dossiers visés. En l'absence d'un tel répertoire, il serait impossible au public de présenter en toute connaissance de cause une demande de renseignements. En outre, s'il n'existait pas de répertoire de ce genre, les fonctionnaires devraient consacrer d'innombrables heures à chercher les documents demandés. La Canadian Library Association croit qu'il convient de mettre sur ordinateur ce répertoire afin qu'il puisse être mis à jour et modifié instantanément et en permettre dans l'avenir un accès en direct.

Nous avons de très sérieuses réserves au sujet du paragraphe 5 (3) qui permettrait de ne pas indiquer dans le répertoire ou le bulletin les renseignements exemptés de publication. Cela permettrait aux responsables des institutions gouvernementales de décider unilatéralement des renseignements devant faire l'objet d'une telle exclusion. Le public n'aurait ainsi aucun moyen de connaître l'existence de ces documents et ne pourrait ni demander qu'ils soient publiés ni faire appel de leur exclusion au Commissaire à l'information.

Nous recommandons qu'au début, chaque institution gouvernementale soit tenue d'énumérer toutes les catégories de documents (sinon les documents eux-mêmes) du moins jusqu'à ce que le Commissaire à l'information ait décidé quelles catégories doivent être exclues du répertoire et du bulletin. De cette façon, il serait impossible d'exclure des documents pour des motifs non valables. Si le responsable de l'institution gouvernementale et le Commissaire à l'information diffèrent d'avis au sujet des documents à exclure, la question devrait être soumise à la Cour fédérale pour qu'elle l'étudie et qu'elle prenne une décision.

7. *Frais de communication* (paragraphe 11 (1))

Nous nous opposons en principe à l'imposition de frais de communication. Cette mesure n'aurait pour effet que de pénaliser ceux qui désirent avoir accès aux documents du gouvernement et irait à l'encontre de l'intention de la Loi. Il conviendrait d'étudier d'autres solutions si l'objectif visé par l'imposition de frais de communication est de dissuader ceux qui n'auraient pas de bonnes raisons de demander un document de le faire ou d'empêcher les médias et les entreprises commerciales de présenter de trop nombreuses demandes. Par exemple, il serait possible de permettre à une personne ou à une société de soumettre au moins une demande gratuite de renseignement par année. Il serait aussi possible de prévoir des frais de communication moins élevés pour les particuliers et les organismes à but non lucratif comme c'est le cas pour les tarifs d'abonnement au Hansard.

8. *Supplément* (paragraphe 11 (2))

Nous ne nous opposons pas en principe à l'imposition d'un supplément calculé en fonction des coûts de recherche et de diffusion (paragraphe 11 (2)).

9. *Dispense* (paragraphe 11 (6))

Nous approuvons la disposition permettant au responsable d'une institution fédérale de dispenser le requérant du verse

since there will doubtless be occasions when it is in the public interest to waive fees.

10. *Copy of Record to be given* (Section 12 (1))

Section 12 (1) states that a person shall be given a copy of a record or part thereof "unless it would not be reasonably practicable to reproduce the record or part thereof by reason of the length or nature thereof". . . This means that the government unilaterally has the right to make the judgement as to when it is "practicable" to reproduce a record. Provided the person requesting the information is willing to pay, we believe that the requester should be allowed to participate in the decision as to whether or not it is "reasonably practicable to reproduce" a particular record.

11. *Copyright Not Infringed* (Section 12 (3))

We note with approval Section 12 (3) which would permit the disclosure or reproduction of a record or part of a record without infringement of the Copyright Act. We assume that this would make it possible to gain access to material such as consultant studies, (providing that they were not exempt), which would not otherwise be accessible to the public.

12. *Language of Access* (Section 12 (5))

We welcome the provision for the translation of material from one official language to the other within a reasonable period of time, if considered to be in the public interest.

13. *Exempted Information Obtained in Confidence* (Section 13 and 14)

We suggest that, should Bill C-43 be passed by Parliament, the federal government make every effort to reach reciprocal agreements with the provincial governments to expedite the release of information obtained in confidence concerning provincial or provincial-municipal affairs (Sections 13 (1) (c) and (d), and 13 (2)).

14. *Personal Information* (Section 19 (1))

Section 19 (1) of Bill C-43 precludes the disclosure of any record that contains personal information as defined in Section 3 of the Privacy Act. While we recognize and support the need for the protection of personal privacy, it appears that application of this Section would turn back the clock by limiting access to material which is currently available to researchers, such as the manuscript censuses of Canada. To ensure that this does not happen, we recommend that all government records under the control of the Public Archives of Canada and now available for research purposes be exempted from the application of Section 19.

15. *Time Limitation* (Section 21 (3) (b))

We welcome the provision in Section 21 (3) (b) for access to Cabinet records after a twenty-year period. We recommend that appropriate time limits also be placed on other classes of exempted records so that access may not be denied in perpetuity.

ment des droits étant donné qu'il sera souvent dans l'intérêt public de le faire.

10. *Délivrance de copies* (paragraphe 12 (1))

Le paragraphe 12 (1) stipule que l'accès aux documents s'exerce par la délivrance de copies «sauf dans les cas où la reproduction totale ou partielle des documents poserait, étant donné leur longueur et leur nature, des problèmes sérieux. . .» Ainsi, le gouvernement peut unilatéralement établir si la reproduction d'un document «poserait des problèmes». Si la personne qui demande communication d'un document est prête à payer, elle devrait pouvoir être consultée le moment venu de décider si «la reproduction poserait des problèmes sérieux».

11. *Non-violation des droits d'auteur* (paragraphe 12 (3))

Nous appuyons l'inclusion du paragraphe 12 (3) qui permettrait la communication ou la reproduction totale ou partielle d'un document sans que ne soit violée la Loi sur les droits d'auteur. Nous supposons que le public pourrait ainsi consulter des documents comme des études d'experts-conseils (à condition qu'ils ne soient pas exemptés de divulgation) dont l'accès serait autrement interdit.

12. *Version de la communication* (paragraphe 12 (5))

Nous sommes d'accord avec la disposition prévoyant la traduction d'un document d'une langue officielle dans l'autre dans un délai convenable s'il y va de l'intérêt public.

13. *Renseignements obtenus à titre confidentiel* (articles 13 et 14)

Nous proposons que si le Parlement adopte le bill C-43, le gouvernement fédéral fasse tous les efforts possibles pour conclure des accords de réciprocité avec les gouvernements provinciaux afin de hâter la communication de renseignements obtenus à titre confidentiel sur les affaires provinciales ou provinciales-municipales (alinéas 13 (1) c) et d) et paragraphe 13 (2)).

14. *Renseignements personnels* (paragraphe 19 (1))

Le paragraphe 19 (1) du bill C-43 interdit la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Bien que nous reconnaissons qu'il faille protéger la vie privée, il nous semble que la mise en application de ce paragraphe équivaudrait à un pas en arrière, car elle limiterait l'accès à des documents que peuvent actuellement consulter les chercheurs, comme les recensements inédits du Canada. Afin de prévenir une telle éventualité, nous recommandons que tous les dossiers du gouvernement dont les Archives publiques du Canada ont la garde et qui peuvent actuellement être consultés dans le cadre de travaux de recherche ne soient pas assujettis aux dispositions de l'article 19.

15. *Exceptions* (alinéa 21 (3) b))

Nous appuyons sans réserve la disposition de l'alinéa 21 (3) b) qui prévoit que les documents du Cabinet peuvent être consultés vingt ans après leur publication. Nous recommandons que des exceptions soient également prévues relativement à d'autres catégories de documents exclus, de sorte qu'ils puissent un jour être consultés.

There is a need for consistency in imposing time limitations on gaining access to federal government records. For example, at present, Government of Canada personnel files are closed for ninety years from the employee's date of birth; manuscript censuses are also closed for a ninety-year period. Yet, the Privacy Act (Section 3 (1)) would preclude release of information about an individual until twenty years after death. We believe that what is needed is a declassification schedule for documents as is the case in the United States to indicate the release period, e.g., twenty years, thirty years, etc., for documents in various restricted categories.

16. *Refusal of Access Where Information is to be Published* (Section 27)

Section 27 of Bill C-43 authorizes the head of a government institution to refuse access where it is believed "on reasonable grounds" that the material in the record or part thereof will be published within ninety days plus a further period of time for printing or translation. We believe that the only justification for such a delay is if the material requested is voluminous and that this qualification should be inserted in Section 27. Given the uncertain nature and unpredictability of publishing deadlines, we believe that a delay of up to ninety days plus another possible delay for printing or translation constitutes an unreasonable barrier to access. We therefore recommend that the period be reduced to sixty days, including the period for printing or translating.

17. *Transitional Provision* (Section 28)

We note that, whereas Bill C-15 provided for a delay of one year for full implementation of the Legislation, Bill C-43 would require five years before being fully implemented. We wonder why there is such a discrepancy in providing for full implementation of Bill C-43.

18. *Complaints* (Sections 31 and 32) *and Review by the Federal Court* (Sections 42-54)

In its submission to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments in June 1978, the Canadian Library Association recommended that the proposed freedom of information legislation provide for a two-tier complaint and review process, i.e., first by the Information Commissioner and subsequently by the Federal Court of Canada. We are, therefore, pleased to see that Bill C-43 has opted for such a procedure which we believe will be less time-consuming and expensive for complainants than the single-step process, i.e., review by the Federal Court alone.²

19. *Act Does Not Apply to Published Material* (Section 67 (a))

Section 67 (a) states that the Act does not apply to "published material" (or material available for purchase). This section is difficult to interpret because "published material" is not defined in Section 3, nor is the *Administrative Policy Manual* issued by the Treasury Board of assistance since it does not define "government publication" but simply lists examples.³ Do reports and studies prepared by various government depart-

Il importe d'assurer une certaine uniformité pour ce qui est des délais imposés relativement à l'accès aux documents du gouvernement fédéral. Par exemple, à l'heure actuelle, les dossiers du personnel du gouvernement du Canada ne peuvent être consultés que quatre-vingt-dix ans après la date de la naissance de l'employé et le même délai s'applique aux recensements inédits. Pourtant, le paragraphe 3 (1) de la Loi sur la protection des renseignements personnels stipule qu'il ne peut y avoir communication de renseignements sur un particulier que vingt ans après sa mort. Nous croyons que devrait être établi un calendrier de déclassification des documents comme c'est le cas aux États-Unis, lequel indiquerait le délai prévu pour la divulgation (par exemple, vingt ans, trente ans, etc.) des documents visés par diverses restrictions.

16. *Refus de communication en cas de publication* (article 27)

L'article 27 du bill C-43 confère au responsable d'une institution fédérale le droit de refuser la communication d'un document «s'il est fondé à croire» que le contenu du document sera publié dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans un délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression. Nous croyons que seul un document volumineux justifierait un tel délai et qu'il importe de le mentionner à l'article 27. Étant donné la nature incertaine et l'imprévisibilité des délais de publication, nous croyons que le délai imposé à l'article 27 est un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information. Nous recommandons donc que ce délai soit porté à soixante jours, l'impression ou la traduction y compris.

17. *Disposition transitoire* (article 28)

Alors que le bill C-15 prévoyait un délai d'un an pour la mise en vigueur de la loi, nous remarquons que le bill C-43 en prévoit cinq. Nous nous interrogeons sur le bien-fondé d'une telle disposition.

18. *Plaintes* (articles 31 et 32) *et révision par la Cour fédérale* (articles 42 à 54)

Dans son mémoire présenté au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires en juin 1978, la *Canadian Library Association* recommandait que la Loi sur l'accès à l'information prévoie une procédure à deux paliers, soit, en premier lieu, le dépôt d'une plainte devant le Commissaire à l'information et, en second lieu, la possibilité de révision par la Cour fédérale du Canada. Nous sommes heureux de voir que le bill C-43 prévoit une telle procédure qui, selon nous, sera moins longue et moins coûteuse pour les plaignants que la procédure à un seul palier, c'est-à-dire la révision par la Cour fédérale.

19. *Non-application de la loi aux documents publiés* (paragraphe 67 a))

Le paragraphe 67 a) stipule que la Loi ne s'applique pas aux «documents publiés» (ou mis en vente). Il est difficile d'interpréter cette disposition parce que «des documents publiés» ne sont pas définis à l'article 3 et que le Manuel de la politique administrative publié par le Conseil du trésor ne définit pas les «publications du gouvernement», mais ne fait qu'en donner des

ments and agencies but existing in a few copies only constitute "published material" or not? If they are considered to be "published material" by the head of a government institution, they would be exempted from the provisions of Bill C-43 yet would not be widely accessible to the public because of their existence in a limited number of copies. In order to avoid such ambiguity, Section 67 (a) might be reworded to exclude "material available for free distribution to the public or material available for purchase by the public." This would place the emphasis on whether or not such reports were readily available to the public rather than on whether or not they were considered to be "published".

20. *Act Does Not Apply to Library Material* (Section 67 (b))

Doubtless the intent of Section 67 (b) is to exempt library material that is widely available to the public for reference purposes. However, not all material in government libraries is readily available to the public and access to it should be guaranteed, rather than precluded, under the provisions of the Act. This section might be reworded to exclude only "material distributed to libraries by the Canadian Government Publishing Centre", (the federal agency responsible for distribution of government publications to libraries).⁴

That part of section 67 (b) which deals with museum material should be dealt with in a separate paragraph.

21. *Schedule* (Section 3)

We approve of including in the Schedule the names of the government institutions to which the Act applies. However, we believe that the names of exempted institutions should also be listed for information.

There are some discrepancies between the Schedule which is appended to the Access to Information Act, and the Schedule appended to the Privacy Act. The Schedule appended to the Access to Information Act includes 28 departments and ministries of state and 102 other government institutions for a total of 130. The Schedule appended to the Privacy Act includes the same 28 departments and agencies and 107 other government institutions for a total of 135. The Access to Information Schedule excludes the National Arts Centre Corporation and three offices reporting directly to Parliament, namely, the Office of the Auditor General, the Office of the Chief Electoral Officer, and the Office of the Commissioner of Official Languages; but includes the Seaway International Bridge Corporation Limited which is not included in the Privacy Act Schedule. Assuming that the Access to Information Act is not intended to apply to Parliament itself, it is still not clear why the National Arts Centre Corporation is excluded from its Schedule but is included in the Privacy Act Schedule. A rationale or criteria for inclusion and exclusion in the Schedule would be informative and useful.

exemples.³ Ainsi, les rapports et les études rédigés par divers ministères et organismes du gouvernement mais reproduits à peu d'exemplaires doivent-ils être considérés comme des «documents publiés»? Si le responsable d'une institution fédérale est de cet avis, ils ne seraient pas assujettis aux dispositions du bill C-43, mais le public y aurait difficilement accès en raison de leur nombre limité. Afin d'éviter une telle ambiguïté, on pourrait reformuler le paragraphe 67 a) afin qu'il exclue «des documents distribués gratuitement ou mis en vente dans le public». Il s'agirait donc de savoir si le public a facilement accès à de tels documents et non pas s'ils sont considérés comme des «documents publiés».

20. *Non-application de la loi aux documents de bibliothèque* (paragraphe 67 b))

Le paragraphe 67 b) vise sans contredit à exclure les documents de bibliothèque que le public peut facilement conseiller. Toutefois, les documents de bibliothèques du gouvernement ne peuvent pas tous être facilement consultés par le public et l'accès devrait y être garanti, plutôt qu'exclus par la loi. Il y aurait lieu de reformuler ce paragraphe pour n'exclure que «les documents distribués aux bibliothèques par le Centre des publications du gouvernement canadien» (organisme fédéral responsable de la distribution des publications du gouvernement aux bibliothèques).⁴

La disposition du paragraphe 67 b) qui traite des documents de musée devrait faire l'objet d'un alinéa distinct.

21. *Annexe* (article 3)

Nous croyons qu'il est juste de mentionner en annexe le nom des organismes du gouvernement auxquels s'applique la Loi. Toutefois, nous croyons qu'il y aurait également eu lieu de dresser la liste des institutions non assujetties à la Loi, à des fins d'information.

Il y a certaines différences entre l'annexe de la Loi sur l'accès à l'information et celle de la Loi sur la protection des renseignements personnels. La première liste se compose de 28 ministères et ministères d'État et de 102 autres institutions du gouvernement, soit un total de 130. La deuxième inclut les mêmes 28 ministères et organismes et 107 institutions du gouvernement, pour un total de 135. L'annexe de la Loi sur l'accès à l'information exclut la Corporation du Centre national des Arts et trois bureaux relevant directement du Parlement, soit le Bureau du Vérificateur général, le Bureau du Directeur général des élections et le Bureau du Commissaire aux langues officielles, mais inclut la Corporation du Pont International de la voie maritime Ltée qui ne figure pas à l'annexe de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Même si la Loi sur l'accès à l'information ne s'appliquait pas au Parlement même, nous ne voyons pas pourquoi la Corporation du Centre national des Arts n'y figurerait pas en annexe, comme c'est le cas pour la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous aimerions connaître les critères qui ont motivé l'inclusion ou l'exclusion de certains organismes.

IV Conclusion

As we have indicated, there are certain sections of Bill C-43 which we believe should be modified. However, we also believe that, generally speaking, Bill C-43 is based on sound principles and we hope that it will be dealt with expeditiously so that Canada may become the first national government in the Commonwealth to guarantee its citizens the right of access to government information.

FOOTNOTES

1. Statement by the Hon. Alan W. Pope, Minister Without Portfolio, September 26, 1980, p. 9.
2. In *Chapter 15 of Public Government for Private People; The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy* (Toronto: Queen's Printer of Ontario, 1979), an alternative method of providing for a two-tier review procedure is proposed. The Ontario Commission came to the conclusion that the two-tier review process should be assumed by "decision-making bodies established for that purpose rather than by the judicial system".

Under the Ontario proposal, an applicant could complain to a Director of Fair Information Practices who would first try to arbitrate the dispute but, if that failed, the Director would be empowered to issue an order either for disclosure or for the withholding of information. Either the applicant or the government could appeal an order of the Director to the Fair Information Practices Tribunal which could conduct more formal hearings and issue an order. Finally, judicial review would be available in any case where the tribunal failed to follow proper procedures, exceeded its jurisdiction, or erred in law.

3. Canada Treasury Board. *Administrative Policy Manual. Chapter 335. Publishing*. December 1978. Ottawa, 1979, p. 3, Section 1.1.
4. *Administrative Policy Manual. Chapter 335. Publishing. Appendix F* pp. 38-39.

IV CONCLUSION

Comme nous l'avons indiqué, certains articles du bill C-43 devraient, à notre avis, être modifiés. Toutefois nous croyons que le projet de loi est, dans l'ensemble, fondé sur des principes solides et nous espérons qu'il sera adopté le plus rapidement possible de sorte que le Canada puisse être le premier gouvernement du Commonwealth à garantir à ses citoyens le droit de l'accès aux documents du gouvernement.

RENVOIS

1. Discours de l'honorable Allan W. Pope, ministre sans portefeuille, le 26 septembre 1980, page 9.
2. *Public Government for Private People; The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*, (Toronto, Queen's Printer of Ontario, 1979, chapitre 15.) On y propose une autre forme de procédure de révision à deux paliers. La Commission ontarienne en est venue à la conclusion que la procédure de révision à deux paliers devrait être prise en charge par «des organismes décisionnels établis à cette fin plutôt que par les tribunaux».

Selon la proposition de l'Ontario, une personne pourrait porter plainte auprès d'un directeur des justes méthodes d'information qui tenterait d'abord de régler le différend, mais qui aurait le pouvoir, en cas d'échec, d'émettre une ordonnance portant communication ou retenue des informations. Le plaignant ou le gouvernement pourrait interjeter appel de la décision du directeur devant le tribunal qui tiendrait des audiences plus officielles et rendrait une ordonnance. Enfin, une enquête judiciaire pourrait être minée lorsque le tribunal ne suivrait pas la procédure appropriée, outrepasserait ses compétences ou commettrait une erreur.

3. Conseil du trésor du Canada. *Manuel de la politique administrative, chapitre 325, Publication*, décembre 1978, Ottawa 1979, page 3, section 1.1.
4. *Manuel de la politique administrative, chapitre 305 Publication*, annexe F, pages 38-39.

APPENDIX "JLA-11"

APPENDICE «JLA-11»

THE CANADIAN LEGION OF THE
BRITISH EMPIRE SERVICE LEAGUE
Dominion Headquarters Service Bureau
Ottawa, Canada

February 2nd, 1935.

Le 2 février 1935

Major W. E. L. Coleman,
Officer in charge of Records,
Department of National Defence,
Ottawa, Ontario.

Major W. E. L. Coleman
Officier responsable des dossiers
Ministère de la Défense nationale
Ottawa, Ontario

Dear Major Coleman:-

Major,

These headquarters would like to have information regarding the age groups of men who enlisted in the C.E.F. If such a classification has been made, it would be appreciated if same could be made available. These figures are desired in connection with the work of our Unemployment Committee.

Notre quartier général aimerait avoir des renseignements sur le groupe d'âge des hommes qui se sont inscrits dans le corps expéditionnaire canadien. Si vous avez fait une répartition des hommes sur cette base, nous vous saurions gré de nous la communiquer. Ces chiffres serviront aux travaux de notre Comité sur le chômage.

Yours truly,

Veuillez agréer, Major Coleman, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

J.C.G. Herwig,
Service Bureau.

J. C. G. Herwig
Bureau de service

Militia Service.

Service de la Milice

February 6, 1935.

Le 6 février 1935

Mr. J.C.G. Herwig,
Service Bureau,
Canadian Legion of the B.E.S.I.,
P.O. Box 384,
Ottawa.

Monsieur J. C. G. Herwig
Bureau de service
Légion canadienne du B.E.S.L.
Case postale 384
Ottawa

Dear Mr. Herwig:-

Monsieur,

I have your letter of the 2nd instant requesting statistics on age groups of men who enlisted in the O.E.F.

J'accuse réception de votre lettre du 2 février dans laquelle vous nous demandez des statistiques sur les groupes d'âge des personnes qui se sont inscrites dans le corps expéditionnaire canadien.

I attach hereto a copy of the figures which have been compiled. The details of these figures have never been made public, other than the average age of enlistment, and I would therefore request that this information be not given to the press or otherwise published.

Vous trouverez en annexe une copie des chiffres voulus. Certains renseignements n'ont jamais été rendus publics à l'exception de l'âge moyen des inscrits et je vous prierais de ne pas communiquer ces renseignements à la presse ni de les rendre publics de quelque autre façon.

Yours truly,

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(W.E.L. Coleman),
Major,
Officer i/c Records,
for Adjutant-General.

W. E. L. Coleman
Major
Officier responsable des dossiers
pour l'adjudant-général

C.E.F. STATISTICS
AGE AT TIME OF ENLISTMENT

AGE	OFF	N.S.	O.Rs.	TOTAL	AGE	OFF	N.S.	O.Rs.	TOTAL
10	—	—	3	3	44	324	8	6838	7170
12	—	—	4	4	15	292	9	3483	3784
13	—	—	35	35	46	196	8	859	1063
14	—	—	137	137	47	144	2	890	1036
15	—	—	700	700	48	142	4	606	752
16	—	—	2633	2633	49	115	4	345	464
17	1	—	5823	5824	50	115	4	306	425
18	105	—	46319	46424	51	76	3	142	221
19	332	1	37298	37631	52	74	—	154	228
20	542	6	40967	41515	53	54	1	118	173
21	725	20	55026	55771	54	59	—	117	176
22	776	48	50593	51417	55	45	2	94	141
23	880	103	40685	41668	56	31	2	55	88
24	1022	158	31352	32532	57	23	1	47	71
25	991	229	27500	28720	58	13	—	37	50
26	945	238	25121	26304	59	13	—	32	45
27	971	254	23592	24817	60	16	—	26	42
28	930	218	23127	24275	61	8	—	18	26
29	819	210	19837	20866	62	7	—	12	19
30	859	206	19348	20413	63	7	—	14	21
31	720	164	15209	16093	64	7	—	3	10
32	764	156	16984	17904	65	3	—	8	11
33	699	147	14414	15260	66	3	—	3	6
34	634	113	13523	14270	67	4	—	1	5
35	692	126	13010	13828	68	—	—	5	5
36	581	121	9764	10466	69	1	—	6	7
37	517	81	8391	8989	70	1	—	1	2
38	491	79	9134	9704	71	1	—	1	2
39	453	46	7292	7791	72	—	—	3	3
40	438	31	7570	8069	73	—	—	1	1
41	320	19	4709	5048	77	—	—	1	1
42	353	19	6038	6410	80	—	—	1	1
43	321	11	6059	6391	Not stated	77	2	1596	1675
Total						*18762	2854	598020	619636

*NOTE: Officers who were formerly O'Rs, are included in O.R. figures.

STATISTIQUES DU C.E.C.
ÂGE AU MOMENT DE L'INSCRIPTION

Âge	Officier	N.S.	Non-officiers	Total	Âge	Officier	N.S.	Non-officiers	Total
10	—	—	3	3	44	324	8	6838	7170
12	—	—	4	4	45	292	9	3483	3784
13	—	—	35	35	46	196	8	859	1063
14	—	—	137	137	47	144	2	890	1036
15	—	—	700	700	48	142	4	606	752
16	—	—	2633	2633	49	115	4	345	464
17	1	—	5823	5824	50	115	4	306	425
18	105	—	46319	46424	51	76	3	142	221
19	332	1	37298	37631	52	74	—	154	228
20	542	6	40967	41515	53	54	1	118	173
21	725	20	55026	55771	54	59	—	117	176
22	776	48	50593	51417	55	45	2	94	141
23	880	103	40685	41668	56	31	2	55	88
24	1022	158	31352	32532	57	23	1	47	71
25	991	229	27500	28720	58	13	—	37	50
26	945	238	25121	26304	59	13	—	32	45
27	971	254	23592	24817	60	16	—	26	42
28	930	218	23127	24275	61	8	—	18	26
29	819	210	19837	20866	62	7	—	12	19
30	859	206	19348	20413	63	7	—	14	21
31	720	164	15209	16093	64	7	—	3	10
32	764	156	16984	17904	65	3	—	8	11
33	699	147	14414	15260	66	3	—	3	6
34	634	113	13523	14270	67	4	—	1	5
35	692	126	13010	13828	68	—	—	5	5
36	581	121	9764	10466	69	1	—	6	7
37	517	81	8391	8989	70	1	—	1	2
38	491	79	9134	9704	71	1	—	1	2
39	453	46	7292	7791	72	—	—	3	3
40	438	31	7570	8069	73	—	—	1	1
41	320	19	4709	5048	77	—	—	1	1
42	353	19	6038	6410	80	—	—	1	1
43	321	11	6059	6391	Non précisé	77	2	1596	1675
Total						*18762	2854	598020	619636

*NOTE: Le nombre d'officiers qui avaient anciennement le grade de non-officier est compris dans les chiffres des non-officiers.

Box 47,
University of Sask.,
Saskatoon, Sask.,

Case postale 47
Université de Sask.
Saskatoon, Sask.

Nov. 13, 1928.

Le 13 novembre 1928

Department of National Defence,
Ottawa, Ont.

Ministère de la Défense nationale
Ottawa, Ontario

Dear sir,-

Monsieur,

I would be very thankful to you if you could send me information as to the number of people of each different nationality in Canada, who enlisted in the Canadian Expeditionary forces during the Great War.

Je vous serais très reconnaissant de m'envoyer des renseignements quant au nombre de personnes de différentes nationalités qui se sont inscrites dans le corps expéditionnaire canadien au cours de la Grande guerre.

Sincerely yours,

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

S.W. Mamchur

S. W. Mamchur
(signé)

Militia Service

64-1-24 Vol. 24

Service de la Milice

November 22nd, 1928.

Le 22 novembre 1928

S.W. Mamchur, Esq.,
P.O. Box 47,
University of Sask.,
Saskatoon, Sask.

Monsieur S. W. Mamchur
Case postale 47
Université de Sask.
Saskatoon, Saskatchewan
Monsieur,

Dear Sir,

In reply to your communication of the 13th instant, I beg to advise that the total number of enlistments with the C.E.F. was, 619,636, and on enlisting these soldiers gave their country of birth as follows:—

Country of Birth

Canada	318,728
Newfoundland	3,296
England	156,697
Scotland	47,427
Ireland	19,327
Wales	4,719
Australia	1,203
Tasmania	33
New Zealand	412
Br. S. Africa	444
Br. Africa (other than B.S.A.)	75
Br. Guiana	125
Br. India	1,142
Other Br. Countries	2,686
U.S.A. and Alaska	35,599
Mexico	93
Bolivia	4
Brazil	48
Cuba	21
Ecuador	4
Guatemala	5
Nicaragua	2
Panama	5
Peru	10
Uruguay	5
Honduras	4
Argentine Republic	72
Other S. American Countries	71
Norway	1,715
Sweden	1,943
Denmark	1,548
Finland	529
Russia	7,331
Poland	573
Belgium	1,255
France	1,319
Spain	85
Portugal	23
Italy	1,902
Switzerland	306
Germany	245
Austria-Hungary	1,969
Montenegro	124
Serbia	258
Bulgaria	64

À la suite de votre lettre du 13 courant, je vous signale que le nombre de personnes inscrites dans le corps expéditionnaire canadien s'élevait à 619 636; en outre, voici leur répartition selon le pays de naissance qu'elles ont donné.

Pays de naissance

Canada	318,728
Terre-Neuve	3,296
Angleterre	156,697
Écosse	47,427
Irlande	19,327
Pays de Galles	4,719
Australie	1,203
Tasmanie	33
Nouvelle-Zélande	412
Afrique du Sud britannique	444
Afrique britannique (autre pays que l'Afrique du Sud britannique)	75
Guyane britannique	125
Inde britannique	1,142
Autres pays britanniques	2,686
États-Unis et Alaska	35,599
Mexique	93
Bolivie	4
Brésil	48
Cuba	21
Équateur	4
Guatemala	5
Nicaragua	2
Panama	5
Pérou	10
Uruguay	5
Honduras	4
République argentine	72
Autres pays de l'Amérique du Sud	71
Norvège	1,715
Suède	1,943
Danemark	1,548
Finlande	529
Russie	7,331
Pologne	573
Belgique	1,255
France	1,319
Espagne	85
Portugal	23
Italie	1,902
Suisse	306
Allemagne	245
Autriche-Hongrie	1,969
Monténégro	124
Serbie	258
Bulgarie	64

24-3-1981

Justice et questions juridiques

21A : 21

Roumania	423	Roumanie	423
Greece	403	Grèce	403
Turkey	104	Turquie	104
Czecho-Slovakia	4	Tchécoslovaquie	4
Other European Countries	715	Autres pays européens	715
Cochin China	2	Cochinchine	2
Siberia	6	Sibérie	6
Japan	278	Japon	278
China	116	Chine	116
The Hedjaz	8	Le Hedjaz	8
Other Asiatic Countries	282	Autres pays asiatiques	282
African Countries other than Br.	32	Pays africains non britanniques	32
Not Stated	3,817	Non précisé	3,817
GRAND TOTAL	619,636	GRAND TOTAL	619,636

Yours truly,

(Clyde R. Scott),
Major,
Asst. Director of Records,
for Adjutant-General.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les
meilleurs.

Clyde R. Scott
(Major)
Directeur adjoint chargé des
dossiers pour l'Adjudant
général

APPENDIX "JLA-12"

APPENDICE «JLA-12»

CENTRE FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM

SUBMISSION ON

BILL C-43 ACCESS TO INFORMATION ACT

PRESENTED TO

THE STANDING JOINT COMMITTEE ON
JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

BY

Jean Claude Leclerc, Co-President, CIJ.
Henry Aubin, chairman, CIJ Committee on FOI.
Wendy Jackson, member, CIJ Committee on FOI.

March, 1981

CENTRE DU JOURNALISME D'ENQUÊTE

MÉMOIRE SUR

LE BILL C-43, LA LOI ÉDICTANT LA LOI SUR
L'ACCÈS À L'INFORMATION

SOUMIS AU

COMITÉ MIXTE PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES
QUESTIONS JURIDIQUES

PAR

Jean-Claude Leclerc, co-président du CJE
Henry Aubin, président, Comité du CJE sur la liberté
d'information
Wendy Jackson, membre, Comité du CJE sur la liberté
d'information

mars 1981

THE CENTRE FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM

Founded two years ago, the Centre for Investigative Journalism is Canada's only nationwide organization of working journalists. Today we have more than 550 members, principally reporters, editors, freelancers, researchers, media executives and professors and students of journalism.

Our aim is tightly focused: to promote serious, in-depth journalism. Sound Freedom of Information (FOI) legislation is, of course, directly related to that goal. In the occupational sense it is potentially the most important legislation our members will encounter in their lifetime. For that to happen, however, and for this bill to become a useful tool for those of us seeking to examine public issues, many defects in the bill require repair.

Here is our critique of the Liberal government's proposed FOI law, formally titled the Access to Information Bill (C-43). The problems are presented in the order in which they occur in the bill rather than in order of importance.

INCLUDE CROWN CORPORATIONS

Section 3 says that only those institutions listed at the end of the bill need comply with it. That list omits scores of Crown corporations—including Atomic Energy of Canada Ltd., Air Canada, Petro-Canada, Eldorado Nuclear Ltd. and even Via Rail. Many agencies are also omitted—notably the food marketing boards.

Granted, discretion might be called for in cases where a Crown corporation's competitive position would be harmed by revealing information not required of its rivals; but subsequent sections of this bill give more than adequate safeguards to trade secrets. In addition, the monopolistic scope of many of these institutions means that no competitive position exists that could be compromised.

RECOMMENDATION: No government institution should be exempted from this act unless the government can show cause.

NO PROTECTIONIST WALL ON INFORMATION

Section 4 allows only citizens or residents of Canada to use the law. This is too restrictive for several reasons: First, on a purely practical level the law's exclusion of outsiders would be unlikely to exclude resourceful journalists; they would circumvent the intent of the law by getting Canadians to act as fronts for their requests. But this kind of subterfuge can only lower esteem for Canadian law. And it could also help encourage the creation of private information companies to file requests for clients, thereby driving up costs. All such a ban would do, in other words, is create an unnecessary hassle.

LE CENTRE DU JOURNALISME D'ENQUÊTE

Créé il y a deux ans, le Centre du journalisme d'enquête est la première organisation nationale de journalistes actifs dont se soit doté le Canada. Aujourd'hui, il compte plus de 550 membres, surtout des reporters, des rédacteurs-réviseurs, des pigistes, des chercheurs, des administrateurs et des professeurs du domaine des médias de même que des étudiants en journalisme.

Son objectif est bien défini; il s'agit de promouvoir un journalisme sérieux et réfléchi. La Loi sur l'accès à l'information a évidemment un rapport direct avec cet objectif. Du point de vue professionnel, c'est sans doute le plus important texte de loi que nos membres auront à étudier au cours de leur carrière. Pour qu'il en soit ainsi, toutefois, et pour que ce projet de loi soit de quelque utilité à ceux qui cherchent à étudier les questions d'intérêt public, il faut remédier aux nombreuses lacunes qu'il recèle.

Nous vous soumettons notre critique de ce projet de loi du gouvernement libéral sur l'accès à l'information, officiellement intitulé Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information (Bill C-43). Les problèmes sont soulevés dans l'ordre où les sujets abordés figurent au projet de loi, et non par ordre d'importance.

INCLURE LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

L'article 3 prévoit que seules les institutions énumérées à la fin du projet de loi seront tenues de s'y conformer. Cette liste omet certaines sociétés d'État, notamment l'Énergie atomique du Canada Limitée, Air Canada, Pétro-Canada, Eldorado Nucléaire Limitée et même Via Rail. De nombreux organismes sont aussi omis, notamment les offices de commercialisation de produits alimentaires.

Bien sûr, il faut faire preuve de prudence dans les cas où la position concurrentielle d'une société d'État serait menacée par la divulgation d'informations qui ne sont pas exigée de ses concurrents; toutefois, d'autres articles du projet de loi fournissent des garanties plus que suffisantes en matière de secrets commerciaux. En outre, grand nombre de ces institutions sont des monopoles; la question de concurrence ne se pose même pas.

RECOMMANDATION: Aucune institution fédérale ne doit être soustraite de l'application de cette Loi à moins que le gouvernement ne puisse démontrer qu'il y a lieu de faire exception.

PAS DE BARRIÈRES PROTECTIONNISTES EN MATIÈRE D'INFORMATION

L'article 4 n'autorise que les citoyens canadiens et les résidents permanents à invoquer cette loi. C'est une mesure trop restrictive à plusieurs égards. D'abord, du strict point de vue pratique, l'exclusion des étrangers n'arrêtera en rien les journalistes débrouillards; il leur serait toujours possible de tourner la loi en demandant à des Canadiens de leur servir de façade pour présenter leurs demandes. Ce type de subterfuge ne servirait qu'à ternir l'image du droit canadien. Il se pourrait aussi que cette situation favorise la création d'agences privées d'information qui acceptent des demandes de clients, ce qui ne ferait qu'augmenter les coûts. En somme, cette interdiction n'est qu'une cause de querelle inutile.

Second, many journalists in Canada commonly use the United States' Freedom of Information legislation. To allow foreign journalists to do the same in Canada would be a reciprocal courtesy, while to bar them might have the effect of encouraging other countries to someday enact or amend their own FOI laws to discriminate against outsiders. For Canadian journalists who often have occasion to probe into affairs abroad this would be a step backward.

Third, our colleagues in other countries have a right to inquire into Canadian policy even if they don't pay the taxes which would subsidize FOI. In today's world one country's policies can readily affect a larger public outside its borders. Why shouldn't U.S. reporters examining trans-border acid rain patterns have as much a right as their Canadian counterparts to probe Canada's records? Why shouldn't a West German reporter look into the decision-making rationale of the Foreign Investment Review Agency? Why shouldn't an African reporter explore how our foreign aid administrators decide who gets what?

Fourth, we have yet to see any cogent grounds for supposing that universal eligibility for FOI would swamp the government with requests by outsiders for information. According to officials we've spoken to in the U.S. government (specifically, the Justice Department and the Congressional Research Office), there is no statistical breakdown on the origin of requests but "very few" are believed to fall into this category.

RECOMMENDATION: Access to the "access bill" should be available to all. Human curiosity is not like textiles or shoes; we do not have to erect protectionist walls against it.

EXPLAIN WHAT'S AVAILABLE

Section 5 deals with how one asks for information. Sounds innocent, but potentially it's a huge obstacle.

The bill says the government will once or twice a year publish lists of what "classes of records" exist in each institution. But the bill does not say how precise such descriptions have to be. Unless people requesting information know what's available, they are not going to be able to ask for it. By leaving their existence vague, vast quantities of documents could effectively be made exempt from access.

In contrast, the FOI Act of the U.S. explicitly requires specificity: "Each agency shall also maintain and make available for public inspection and copying current indexes providing identifying information." The last two words put a clear onus on the government to avoid obfuscation.

RECOMMENDATION: The bill's wording should ensure that these lists be far more detailed than simply referring to "classes of re-

Deuxièmement, au Canada, de nombreux journalistes se prévalent couramment de la législation américaine sur l'accès à l'information. Autoriser des journalistes étrangers à faire de même au Canada ne serait qu'une mesure de réciprocité, alors que le fait de les en empêcher pourrait inciter d'autres pays à modifier leurs propres lois sur l'accès à l'information ou à en adopter de nouvelles qui excluent les étrangers. Pour les journalistes canadiens qui sont souvent appelés à s'intéresser à ce qui se passe à l'étranger, cette mesure serait une régression.

Troisièmement, nos collègues qui se trouvent dans d'autres pays ont le droit de s'informer sur les politiques canadiennes, même s'ils ne paient pas d'impôts qui pourraient servir à subventionner l'accès à l'information. Dans le monde où nous vivons, les politiques d'un pays peuvent avoir un effet immédiat sur un vaste public vivant hors de ses frontières. Pourquoi les reporters américains qui étudient la question des pluies acides trans-frontalières n'auraient-ils pas le même droit que leurs homologues canadiens de consulter les dossiers du Canada? Pourquoi un reporter d'Allemagne de l'Ouest ne pourrait-il pas étudier le processus de prises de décision de l'Agence d'examen de l'investissement étranger? Pourquoi un reporter africain ne pourrait-il pas tenter de savoir comment ceux qui chez-nous gèrent l'aide à l'étranger décident de la part qui revient à tel ou tel pays?

Quatrièmement, rien ne permet encore de supposer que l'accès universel à l'information inonderait le gouvernement de demandes d'information provenant d'étrangers. Selon les responsables du gouvernement américain avec lesquels nous nous sommes entretenus (à savoir le département de la Justice et le bureau de recherche du Congrès), il n'existe aucune ventilation statistique des demandes, par lieu d'origine, mais il semble que «très rares» sont celles qui viendraient de l'étranger.

RECOMMENDATION: L'accès au «bill d'accès» doit être disponible pour tous. La curiosité humaine n'est pas comme les tissus ou les chaussures; nous n'avons pas à élever des murs de protection contre elle.

EXPLIQUER CE QUI EST OFFERT

L'article 5 porte sur le processus à suivre pour demander de l'information. Il semble anodin mais pourrait constituer un obstacle majeur.

Le projet de loi prévoit que le gouvernement publiera, une fois ou deux l'an, un répertoire des «catégories de documents» qui se trouvent dans chaque institution. Il ne prévoit toutefois pas le degré de précision de ces descriptions. À moins que les demandeurs ne sachent bien ce qui existe, ils ne seront pas en mesure d'en faire la demande. Leur existence demeurent dans le vague, de grandes quantités de documents pourraient effectivement demeurer hors d'accès.

Au contraire, la loi américaine sur l'accès à l'information prévoit explicitement le degré de précision à respecter: «Chaque organisme doit aussi conserver et mettre à la disposition du public, qui pourra les étudier et les reproduire, des répertoires à jour de l'information d'identification». Les deux derniers mots obligent clairement le gouvernement à éviter d'être assau.

RECOMMENDATION: Le libellé du projet de loi doit préciser que ces répertoires doivent fournir beaucoup plus de détails que de

cords". It would be helpful if, in the course of these parliamentary hearings, the government provide a sample list so that its standard for specificity could better be grasped.

simples catégories de documents. Il serait bon que, dans le cadre de ces audiences parlementaires, le gouvernement fournisse un exemple de répertoire qui donne une meilleure idée du degré de précision qu'il entend observer.

LOWER THE COSTS

Section 11 calls for excessively high fees for applicants.

In theory, you could pay hundreds of dollars and have nothing to show for your expense. Speaking at a Toronto symposium on FOI last September, Secretary of State Francis Fox addressed this concern, saying the bill would be modified: "Where a request can be processed simply, fees can be waived... Even in more complicated cases, the minister will be able to waive fees." Fine. But on what basis would fees be waived? Would a reporter for a Marxist-Leninist or Greenpeace publication have to pay for a service which a better-connected applicant would receive free?

Most of the other suggestions we've seen for determining waiver criteria also have problems. For example, giving a break on fees to people acting in the public interest would raise the thorny subjective problem of deciding what is in the public interest. It would also invite abuse. To use a close-to-home but very hypothetical example: if newspapers are deemed to be in the public interest, a newspaper's head office management could freely request files of commercial value under this loophole (or launder their requests through news departments). For the sake of fairness, then, better to have a single standard.

The government's desire to demand a fee for processing a request for information is understandable if it is intended as a way to discourage frivolous requests, but for many free-lance journalists and members of low-budget media, such fees could represent real barriers.

RECOMMENDATION: There should be no charge for requests for information, as is the case with the U.S. act. However, applicants should pay for all costs of photocopying and other materials. This should reduce the number of nuisance applications.

If it does not work out this way and the free service is abused, the practice could be reviewed and the law modified. (There should in any case be a parliamentary review of the entire law after several years; the three-year period in the Conservatives' bill appears reasonable.)

RÉDUIRE LES COÛTS

L'article 11 prévoit des frais excessifs. À la limite, un demandeur pourrait avoir à verser des centaines de dollars sans avoir obtenu quoi que ce soit en échange. Prenant la parole lors d'un colloque sur l'accès à l'information qui avait lieu à Toronto en septembre dernier, le Secrétaire d'État, l'honorable Francis Fox, faisait état de cette préoccupation, affirmant que le projet de loi serait modifié: «Lorsqu'une demande peut être traitée sans problèmes sérieux, les frais peuvent être annulés... et même dans les cas plus compliqués, le Ministre sera en mesure de faire annuler les frais de communication».

C'est très bien, mais selon quels critères les frais seraient-ils annulés? Est-ce qu'un reporter d'une publication marxiste-léniniste ou du mouvement Greenpeace aurait à payer pour un service qu'un demandeur qui a de meilleures accointances recevrait gratuitement?

La plupart des autres propositions dont nous avons pris connaissance en ce qui a trait aux critères de suppression des frais posent des problèmes. Par exemple, alléger les frais de communication pour ceux qui agissent dans l'intérêt public soulèverait l'épineuse question de savoir ce qu'est l'intérêt public. Il y aurait aussi risque d'abus. Voici un exemple de chez-nous, bien qu'hypothétique: puisque les journaux sont censés être d'intérêt public, la direction d'un journal pourrait, en profitant de cette échappatoire, demander d'obtenir gratuitement des dossiers de valeur commerciale (ou faire blanchir ses demandes en passant par les services d'information). Par simple équité, il vaut donc mieux ne retenir qu'une norme unique.

Que le gouvernement exige des frais pour le traitement d'une demande d'information semble raisonnable s'il vise par là à dissuader les demandes futiles. Toutefois, pour un grand nombre de journalistes à la pige et de membres qui travaillent pour des médias à faible budget, ces frais de communication constitueraient de réels obstacles.

RECOMMENDATION: Aucun frais ne doit être imposé à la communication d'informations, comme le prévoit la loi américaine. Toutefois, les demandeurs doivent assumer tous les frais de photocopie et autres. Le nombre de demandes futiles devrait ainsi s'en trouver réduit.

Si cela ne suffit pas et qu'il y a abus de ce service gratuit, il y aura lieu de procéder alors à un examen et de modifier la loi. Il devrait de toute façon y avoir révision parlementaire de toute la loi après un certain nombre d'années; le délai de trois ans proposé dans le projet de loi des conservateurs semble raisonnable.

PLUG THESE GAPING LOOPHOLES

Section 14 opens the first of many cans of worms: exemptions. Here are some of the most flagrant:

—The section says the government can refuse to disclose information which “could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs...” This represents a small but key semantic change from FOI legislation drawn up by the Clark government. That earlier bill barred disclosure of information harmful to “federal-provincial negotiations”. Between negotiations, a precise and manifestly delicate process, and affairs, a catch-all term, there is a ton of difference. In effect, a vast portion of the daily business of government across the country—ranging from urban transport to agriculture and the environment—could be screened off. Similarly, Section 15 extends this immunity to international affairs which, too, is far too sweeping.

RECOMMENDATION: While there is cause for certain aspects of federal-provincial affairs to remain confidential, the legislation should make them generally open to scrutiny.

—Section 16 provides a handy little loophole for an official in search of a reason to refuse a request for information. Any “information obtained... in the course of investigations” dealing with law enforcement is out of bounds.

In theory, this may make sense. If the RCMP is about to close in on targets of a criminal investigation, advance word could jeopardize the operation. But the very business of government is the enforcement of legislation. The bulk of most institutions’ research is done to ensure that laws and regulations are heeded.

RECOMMENDATION: The law should follow the example of the U.S.’ FOI act, which throws a far narrower net. It says the government effectively has to prove that disclosure would cause injury to law enforcement or be unfair to persons being investigated.

—Section 20 (1) bestows secrecy on data obtained “in confidence” from corporations.

No one could argue with the proposition that business executives have many statistics or trade secrets they should not give the government without ironclad assurances of confidentiality—so that competing firms cannot use the data against them. But there is still much information which firms give government which is of legitimate public interest—for example, safety specifications on equipment for nuclear generating stations.

BLOQUER CES ÉCHAPPATOIRES BÉANTES

L'article 14 qui a trait aux exemptions constitue un premier panier de crabes, mais il y en a bien d'autres. Voici les cas les plus évidents:

— L'article prévoit que le gouvernement peut refuser de divulguer de l'information qui «risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédérales-provinciales». Ce passage comporte un changement de libellé qui semble mineur mais revêt en fait une importance par rapport au projet de loi sur l'accès à l'information proposé par le gouvernement Clark. Le projet de loi précédent interdisait la divulgation d'informations préjudiciables aux «négociations fédérales-provinciales». Entre les négociations, qui constituent un processus précis et manifestement délicat, et les affaires, qui sont en réalité un fourre-tout, il y a un monde de différence. En effet, une grande partie des affaires qu'expédie quotidiennement le gouvernement de par le pays, depuis le transport urbain en passant par l'agriculture jusqu'à l'environnement, pourraient être exclues. De la même façon, l'article 15 étend cette immunité aux affaires internationales, ce qui est exagéré.

RECOMMANDATION: Bien que certains aspects des affaires fédéro-provinciales, doivent, à juste titre, demeurer confidentiels, la loi devrait permettre que, de façon générale, elles puissent être examinées.

—L'article 16 offre une belle porte de sortie à tous les fonctionnaires en quête d'une raison pour refuser de communiquer un renseignement. En effet, tous les «renseignements obtenus... au cours d'enquêtes» visant à faire respecter la loi peuvent être considérés comme non communicables.

En théorie, rien de plus raisonnable. Si la GRC par exemple, est sur le point de faire aboutir une enquête criminelle, la moindre fuite pourrait faire échouer l'opération. Mais le gouvernement n'a d'autre raison d'être que de faire respecter la loi et la majeure partie des enquêtes menées par les institutions fédérales n'ont d'autre but que de veiller à ce que les lois et les règlements soient respectés.

RECOMMANDATION: Le projet de loi devrait s'inspirer de la loi d'accès à l'information américaine dont les dispositions sont beaucoup plus contraignantes. En vertu de celles-ci, en effet, le gouvernement doit vraiment prouver que la communication d'un renseignement constituerait de quelque façon un obstacle à l'application de la loi ou serait préjudiciable aux personnes faisant l'objet d'une enquête.

—Le paragraphe 20(1) qualifie de secrets les renseignements obtenus «confidentiellement» de sociétés.

Personne ne nierait que les cadres d'entreprises possèdent de nombreuses statistiques et un grand nombre de secrets industriels qu'ils ne devraient communiquer au gouvernement sans avoir obtenu des assurances formelles de non-communication, pour éviter que des entreprises concurrentes ne les utilisent contre eux. Mais il y a beaucoup d'autres renseignements que les entreprises communiquent au gouvernement et auxquels le

A further problem is that the bill confers a blanket exemption to information given "confidentially" to government by a firm (or other "third party"). It takes little imagination to guess how such an exemption could be abused. If the U.S. Pentagon once stamped everything classified, even requisition orders for Fritos, an era of business executives and politicians stamping their Christmas cards confidential could be at hand.

RECOMMENDATION: The right to privacy should be safeguarded, but in a manner not subject to wholesale abuse. Specifically, the guarantee of sweeping sanctity to confidentiality (20-1-b) should be expunged; there are sufficient guarantees to legitimate confidentiality elsewhere in the bill.

—Section 20 (2) also invites abuse when it exempts product or environmental testing when performed by government "as a service and for a fee" or when, in the opinion of the agency head, the results "are misleading".

Does this mean that if a pesticide manufacturer has done safety tests before getting permission to put its product on the market, or if the government did some of those tests for the manufacturer, then those results can remain secret? It also goes without saying that it is nonsense for "misleading results" to remain secret: most any test taken out of context is to some degree misleading. (Results showing a person weighed 250 lbs. would be misleadingly unflattering if the results of a height test were not also presented showing the person to be 6'5" tall.)

RECOMMENDATION: Any result of any test, regardless of who performed the test, should be subject to public access if they are instrumental in considering an application for a permit, grant, licence or other form of governmental approval or benefit. And if a government institution finds that test results are misleading it should, instead of suppressing those results, release them with a cover explanation as to why they are misleading; where possible, it should also release other test results (even if not explicitly requested) which present a more balanced picture.

public devrait légitimement avoir accès, par exemple les exigences touchant à la sécurité de l'équipement des centrales nucléaires. Ce bill présente un autre problème: tous les renseignements «de nature confidentielle» communiqués au gouvernement par une entreprise (ou «un tiers») sont traités comme des exceptions. Il ne faut pas être bien malin pour penser à tous les abus auxquels cette disposition pourra donner lieu. Si jamais le Pentagone américain devait se mettre à considérer tous ses documents comme secrets, jusqu'aux bordereaux de commandes de «Fritos», on pourrait se trouver au seuil d'une nouvelle ère où même les cartes de Noël des cadres d'entreprises et des hommes politiques porteraient le tampon «SECRET».

RECOMMENDATION: La protection des renseignements personnels devrait être assurée, mais sans ouvrir toute grande la porte aux abus. Les dispositions qui considèrent comme sacro-saint le caractère confidentiel de certains renseignements (20(1 b)) devraient être supprimées, étant donné que le projet de loi comporte suffisamment d'autres garanties de protection de ces informations.

—Le paragraphe 20(2) est également une invitation à l'abus puisqu'il exclut la communication de documents qui donnent les résultats d'essais de produits ou d'environnement effectués par le gouvernement, lorsque ces essais constituent une «prestation de services fournie à titre onéreux», ou lorsque selon l'avis du responsable d'une institution, certains résultats «risquent d'induire en erreur».

Cela signifie-t-il que si un fabricant de pesticide a effectué des essais de sécurité avant d'obtenir la permission de lancer son produit sur le marché, et si le gouvernement a lui-même effectué certains de ces essais pour le fabricant, que les résultats de ceux-ci pourraient demeurer secrets? Il va sans dire que c'est un *nonsense* que «des résultats qui risquent d'induire en erreur» demeurent secrets: la plupart des essais ne peuvent-ils pas, hors contexte, induire plus ou moins en erreur? (Les essais établissant par exemple qu'une personne pèse 250 livres conduiraient à un jugement très peu flatteur si on ne donnait en même temps les résultats de l'essai sur la grandeur indiquant que cette personne mesure 6'5").

RECOMMENDATION: Les résultats de n'importe quel essai, quel qu'en ait été l'auteur, devraient être accessibles au public s'ils peuvent contribuer à faciliter l'examen d'une demande de permis, de subventions, de licence ou d'une autre forme d'autorisation ou d'aide gouvernementale. Et si une institution fédérale estime que les résultats d'un essai peuvent induire en erreur, elle devrait, loin de les supprimer, les rendre public et expliquer en quoi ils peuvent induire en erreur; elle devrait aussi, dans la mesure du possible, communiquer les résultats d'autres essais (même s'ils ne sont pas explicitement exigés) qui présentent l'envers de la médaille.

BAR THIS FOOTDRAGGING

Section 28 authorizes excessive delays in obtaining information. If this bill should become law on Jan. 1, 1982 for example, records that date from before 1980 would not be accessible before the start of 1984. Pre-1977 documents could not be released until the start of 1987.

RECOMMENDATION: While we sympathize with the problems of practicability in revving up an FOI apparatus (what with all that data retrieval systems entail), the timetable should be greatly compressed. The Conservative bill said the act should be applied within only a year of enactment. It would be interesting to see just how compelling are the reasons now being given by government for these delays; since the working papers justifying the delay would be less than two years old, they might form a basis for an early request for documents under the act.

MAKE REVIEWS FULLY JUDICIAL

Sections 50, 51 and 52 deal with judicial review—how applicants for information can, if they feel they have been unjustifiably turned down by government, appeal to the court. But the law strips the court of the power to review the merits of the application; the court can only decide if the head of an institution has “reasonable grounds” on which to refuse the application.

This is an enormous distinction. The court can check if a government official followed procedure correctly in refusing to disclose a test on *beavers* on grounds, say, that the results were misleading—and there is virtually no procedure that has to be followed. The court is not empowered to assess the substance of the ruling—to see if the results were really misleading . . .

RECOMMENDATION: The real question the court should be examining is: Can the information be released without harm to a stated public interest? (In short, yes to de novo review.)

IS THIS PROGRESS?

In conclusion, we think the government has acted laudably in introducing FOI legislation whose purpose is to abolish most governmental secrecy. But unless substantially altered, this bill could in fact perpetuate it.

RACCOURCIR LES DÉLAIS

En vertu de l'article 28 des délais excessifs pourraient intervenir avant l'obtention des renseignements. Si ce bill était adopté le 1^{er} janvier 1982, par exemple, les dossiers antérieurs à 1980 ne seraient accessibles qu'au début de 1984 et ceux d'avant 1977 ne le seraient qu'au début de 1985.

RECOMMANDATION: Tout en comprenant bien les problèmes pratiques qu'implique la mise sur pied d'un mécanisme d'accès à l'information (notamment les systèmes de récupération des données), les délais prévus devraient être raccourcis de beaucoup. Le projet de loi déposé par les conservateurs prévoyait que la loi ne s'appliquerait pleinement qu'une année après être entrée en vigueur. Il serait intéressant d'examiner la valeur contraignante des raisons avancées par le gouvernement pour justifier ces délais; puisque les documents de travail qui les justifient auraient été exigés depuis moins de deux ans, ils pourraient être les premiers à faire l'objet d'une demande de production de documents, peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi.

DONNER AUX TRIBUNAUX LE PLEIN POUVOIR D'EFFECTUER DES RÉVISIONS

Les articles 50, 51 et 52 traitent de la révision judiciaire: comment ceux qui ont fait une demande pour obtenir des renseignements et qui estiment que le gouvernement a refusé, sans raison valable, de donner suite à leur demande, peuvent-ils en appeler devant les tribunaux? Mais la loi enlève à ces derniers tout pouvoir de révision du fond de la demande, et leur permet uniquement de décider si le responsable de l'institution a «des motifs valables» de refuser d'accéder à la demande.

C'est toute une distinction! Le tribunal peut vérifier par exemple, si un fonctionnaire s'est conformé à la procédure en refusant de communiquer les résultats d'un essai sur les castors, parce que, mettons, ces résultats pourraient induire en erreur, et il n'y a pour ainsi dire aucune procédure à suivre. Mais le tribunal n'a pas le pouvoir d'évaluer cette décision administrative quant au fond, à savoir de déterminer si les résultats pouvaient effectivement induire en erreur . . .

RECOMMENDATION: La vraie question dont le tribunal devrait être saisi est la suivante: les renseignements peuvent-ils être communiqués sans causer de tort à un intérêt public manifeste? (Bref, oui à la possibilité d'une nouvelle révision.)

EST-CE UN PROGRÈS?

En conclusion, il nous paraît louable que le gouvernement ait déposé un projet de loi sur l'accès à l'information en vue de rendre accessibles le plus grand nombre possible de documents gouvernementaux. Mais à moins que ce bill ne soit modifié en profondeur, il ne ferait en fin de compte que perpétuer la situation existante.

APPENDIX "JLA-13"

APPENDICE «JLA-13»

ACCESS TO GOVERNMENT INFORMATION

ACCÈS AUX INFORMATIONS GOUVERNEMENTALES

and

et

PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION

PROTECTION DES INFORMATIONS PERSONNELLES

A response to Bill C-43

Une réponse au projet de loi C-43

by the

par

Canadian Daily Newspaper Publishers Association

L'Association canadienne des éditeurs de quotidiens

Suite 214
321 Bloor Street East
Toronto, Ontario
M4W 1E7
(416) 923-3567

December 3, 1980

Suite 214
321 Bloor Street East
Toronto, Ontario
M4W 1E7
(416) 923-3567

3 décembre 1980

A RESPONSE TO BILL C-43

UNE RÉPONSE AU PROJET DE LOI C-43

Access to information is essential to safeguarding freedom of the press, so we are delighted with the federal government's declared intent in offering Bill C-43. The criticisms that follow are intended to assist the government in achieving its declared intent. We do find that some sections of the bill are at best ambiguous and at worst in opposition to the bill's aim, and should be amended.

L'accès à l'information est essentiel si l'on veut sauvegarder la liberté de la presse; c'est pourquoi nous sommes enchantés de l'intention déclarée du gouvernement fédéral par son offre de projet de loi C-43. Les critiques qui suivent ont pour but d'aider le gouvernement à atteindre son intention déclarée. Nous trouvons, en effet, que certains articles du projet sont, au mieux, ambigus et, au pire, opposés au but du projet, et qu'ils devraient être modifiés.

At CDNPA's annual meeting in 1977, we urged unanimously that access to information legislation be passed by the Parliament of Canada and all provincial legislatures. Our resolution said access should be a statutory right, "subject only to a limited of narrowly defined exceptions, with any refusal to provide such information and unreasonable delay or costs subject to review and enforcement by the courts . . . with the burden of proof on the government."

Lors de la réunion annuelle de l'ACEQ, en 1977, nous avons été unanimes à recommander que le Parlement du Canada et toutes les législatures provinciales votent une législation sur l'accès à l'information. Notre résolution disait que l'accès devrait être un droit prévu par la loi «sujet uniquement à une liste limitée d'exceptions très étroitement définies, et que tout refus de fournir cette information ainsi que des délais ou des frais déraisonnables devraient faire l'objet d'un examen et d'une mise en vigueur par les tribunaux . . . et que c'est au gouvernement qu'incombe d'en faire la preuve.»

That resolution, as it turns out, anticipated some of our objections to Bill C-43. Our major objections are to the ambiguity surrounding judicial review, and the overly broad exemptions to the right of access to information.

Il se trouve que cette résolution anticipait certaines de nos objections au projet de loi C-43. Nos principales objections concernent l'ambiguïté qui entoure l'examen judiciaire, et les exemptions trop larges au droit d'accès à l'information.

The most reassuring amendment to Bill C-43 would be a section stipulating that no previously accessible information would become inaccessible as a result of passage of bill. Despite ministerial reassurances that this could not happen, there are sections in the bill that would seem, perhaps unintentionally, to increase the categories of information that would become formally secret, and an amendment such as proposed would forestall that.

La modification la plus rassurante à ce projet serait un article qui stipule qu'aucune information précédemment accessible ne deviendrait inaccessible à la suite du vote du projet. Malgré les assurances ministérielles que cela ne pourrait se produire, le projet comporte des articles qui semblent, peut-être involontairement, augmenter les catégories d'informations qui deviendraient officiellement secrètes. Une modification telle que suggérée pourrait devancer cette objection.

We see several problem areas in the proposed legislation, and present them now in the order in which they occur in the bill rather than in a particular order of importance.

Nous remarquons plusieurs sources de difficultés dans la législation proposée et nous les mentionnons ici dans l'ordre selon lequel elles se présentent dans le projet de loi plutôt que dans un ordre d'importance quelconque.

Section 4—The right of access should be available to all persons, not merely those who are Canadian citizens, landed immigrants, or Canadian corporations.

Section 5—CDNPA believes the government has a responsibility to describe its categories of information in a full and clear manner. The bulletin listing government classes of records, manuals, responsibilities and offices should include a list of all such documents, including those entitled to be withheld. We also ask that the government provide its FOI committee members and interested members of the public with a sample index indicating how the material will be presented.

Section 7—We believe 30 days is too long a period for government response to applications for information. Speed of response is often a critical factor to those seeking information. Therefore, we recommend a period of 10 working days for response, and 10 working days if the request is transferred to another department.

Section 10—In keeping with our concerns regarding Section 5, we believe all records should be acknowledged to exist, whether or not their contents can be disclosed.

Section 11—For the act to be effective, information should be available at a nominal rate for individuals and non-profit corporations, and a reasonable rate for other requests. There may be appropriate charges for copying, assessed at cost.

This association believes that Section 11(2) calling for additional fees for shipping and staff time should be deleted. We believe such charges are contrary to the purpose of the act. Employees of the government are servants of the people and should provide information without additional charges for services rendered. We also believe that shipping costs discriminate against those persons who must receive their information by mail.

Section 12—We would appreciate clarification of the intent of this section, and particularly of (1).

Section 13-23—This association is extremely concerned about the ambiguity of these sections, and the enormous amount of information that could be considered exempt according to its specifications.

We are particularly disturbed about exemptions relating to intergovernmental affairs. Entire policy areas such as agriculture, transportation, environment, fiscal transfers, hospital insurance and medicare theoretically could be beyond the reach of this act because in each of these areas there is a constant process of federal-provincial consultation forever in progress.

While it is reasonable, perhaps, that certain types of intergovernmental correspondence be off-limits, there must be a greater precision of wording that would either free-up more routine business or at the very least place the onus for secrecy clearly on whichever government insists upon it. Also because the federal government in many areas deals on a multilateral basis with the provinces, we should ensure that the wording does

Article 4 — Le droit d'accès doit être à la disposition de tout individu, et pas seulement des citoyens canadiens, des immigrants reçus ou des corporations canadiennes.

Article 5 — L'ACEQ pense que c'est la responsabilité du gouvernement de décrire ses catégories d'information d'une façon claire et complète. Le bulletin donnant la liste des catégories gouvernementales d'archives, de manuels, de responsabilités et de bureaux devrait inclure une liste de tous ces documents y compris ceux qui ont le droit d'être refusés. Nous demandons également que le gouvernement mette à la disposition des membres de son comité sur la liberté de l'information et des membres intéressés du public un index-échantillon qui indique la façon dont les documents seront présentés.

Article 7 — Nous pensons que le délai de 30 jours accordé au gouvernement pour répondre aux demandes d'information est trop long. La rapidité de réponse est souvent un facteur critique pour ceux qui recherchent une information. Par conséquent, nous recommandons une période de 10 jours ouvrables pour répondre, et 10 jours ouvrables si la demande est transférée à un autre service.

Article 10 — Conformément à nos préoccupations concernant l'article 5, nous pensons qu'il faut reconnaître l'existence de toutes les informations, qu'elles puissent ou non être divulguées.

Article 11 — Pour que la loi soit efficace, les individus et les compagnies à un but non lucratif devraient pouvoir avoir accès aux informations à un taux nominal, et pour les autres demandes le taux doit être raisonnable. Il peut y avoir des frais appropriés pour photocopie, à estimer au prix coûtant.

Cette association estime que l'article 11(2) qui prévoit le paiement de droits supplémentaires pour expédition et pour le temps passé par le personnel devrait être supprimé. Nous pensons que de tels frais sont en contradiction avec l'intention de la loi. Les employés du gouvernement sont les serveurs du public et doivent fournir des informations sans frais supplémentaires pour services rendus. Nous croyons aussi que les frais d'expédition défavorisent les individus qui doivent recevoir leurs informations par la poste.

Article 12 — Nous aimerions un éclaircissement quant à l'intention de cet article, et particulièrement du paragraphe (1).

Articles 13-23 — Cette association est très préoccupée par l'ambiguïté de ces articles et par l'énorme quantité d'informations qui pourraient être considérées comme exemptées en raison de leurs spécifications.

Nous sommes particulièrement contrariés par les exemptions qui se rapportent aux affaires intergouvernementales. Des domaines entiers de politique comme l'agriculture, les transports, l'environnement, les transferts fiscaux, l'assurance-hospitalisation et Medicare pourraient théoriquement être hors de l'atteinte de cette loi, parce que dans chacun de ces domaines il y a un processus constant et continu de consultations fédéro-provinciales.

Alors qu'il est peut-être raisonnable que certains types de correspondance intergouvernementale soit hors d'atteinte, il faut que l'énoncé soit plus précis pour pouvoir libérer davantage d'affaires de routine ou, tout au moins, pour mettre la responsabilité du secret clairement sur le gouvernement particulier qui exige ce secret. De même, étant donné que dans de nombreux domaines le gouvernement fédéral traite sur une base multi-

not prevent release of correspondence due to the intransigence of one province or a minority of provinces.

Section 25—This requires clarification; other acts to be covered should be precisely identified (1). We are concerned about a possible contradiction between Section 72 which calls for a permanent review of the act, and 25(2) which requires a review of all acts except C-43 within three years and which also requires information be withheld and preparation of a report describing necessary changes.

Section 28—The transitional provision allows for an unreasonably long waiting period for the release of information following enactment of the bill. For instance, if this bill were to come into effect January 1, 1981, pre-1979 documents would not be available until January 1, 1983, and pre-1976 documents would not be available until January 1, 1986. We suggest this is far too restrictive. It should be possible to establish a time-lag of two years.

Sections 50-51—Hon. Francis Fox, at a freedom of information symposium in Toronto September 26, 1980, quoted Section 47, then said, "This clause enables the court to get access to even the most secret and most sensitive information held by the government. The court's access is absolute."

To give weight to the minister's assurances, we urge the committee to repeal Section 51 of this bill, and let all cases of judicial review be governed by Section 50. In short, it should be up to the court, in *all* cases before it, to order the head of a government institution to disclose information if the court finds he is not entitled to refuse to disclose it. The burden of proof should always be on the institution seeking to prevent disclosure.

General—Working from the premise that access to government information is a right and not a privilege, it is our belief that an applicant's motive for making a request is irrelevant. To ensure that lawyers give their clients proper protection, it might be wise to include in the bill a clause which explicitly says as much.

In conclusion, may we again express our pleasure at the intent of this bill. We hope the foregoing observations and recommendations will go toward strengthening the legislation so that Canada will, ultimately, produce a model to which other jurisdictions can aspire.

Representatives of the Canadian Daily Newspaper Publishers Association are prepared to discuss this submission should elaboration be desired.

latérale avec les provinces, nous aimerions garantir que l'énoncé n'empêche pas la communication de correspondance à cause de l'intransigence d'une province ou d'une minorité de provinces.

Article 25 — Cet article appelle un éclaircissement; les autres lois concernées devraient être identifiées avec précision (1). Nous craignons une contradiction possible entre l'article 72 qui prévoit un examen permanent de la loi, et l'article 25(2) qui prévoit un examen de toutes les lois sauf C-43 sous trois ans, et qui prévoit aussi que l'information ne soit pas divulguée et la préparation d'un rapport décrivant les changements nécessaires.

Article 28 — La clause de transition prévoit une période d'attente beaucoup trop longue pour la communication d'informations après promulgation de la loi. Par exemple, si cette loi entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1981, des documents remontant à avant 1979 ne seraient pas disponibles avant le 1^{er} janvier 1983, et des documents d'avant 1976 ne seraient pas disponibles avant le 1^{er} janvier 1986. Nous suggérons que c'est par trop restrictif. Il doit être possible d'établir un décalage de deux ans.

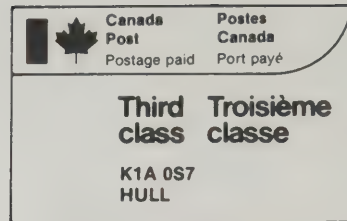
Articles 50-51 — L'honorable Francis Fox, lors d'un symposium sur la liberté d'information, le 26 septembre 1980, à Toronto, a cité l'article 47, puis a ajouté « Cette clause permet au tribunal d'avoir accès aux informations même les plus secrètes et les plus délicates qui sont entre les mains du gouvernement. L'accès du tribunal est absolu. »

Pour renforcer les assurances du ministre, nous exhortons le comité à annuler l'article 51 de ce projet, et à faire en sorte que tous les cas d'examen judiciaires soient régis par l'article 50. Bref, le tribunal devrait avoir la possibilité pour *toutes* les affaires qu'il juge d'ordonner au chef d'une institution gouvernementale de communiquer des informations si le tribunal estime que ledit chef n'a pas le droit de refuser cette communication. C'est à l'institution désirant empêcher la communication qu'incombe d'en faire la preuve.

Généralités — Si l'on part du principe que l'accès aux informations gouvernementales est un droit et non un privilège, nous avons la conviction que le motif qui pousse un individu à faire une demande n'est pas pertinent. Pour garantir que les avocats puissent donner à leurs clients une protection adéquate, il serait peut-être sage d'inclure dans le projet une clause explicite à ce sujet.

Pour conclure, nous aimerions exprimer encore une fois notre satisfaction quant à l'intention du projet de loi. Nous espérons que les observations et les recommandations qui précèdent contribueront à renforcer la législation afin que le Canada puisse finalement, produire un modèle auquel d'autres juridictions peuvent aspirer.

Des représentants de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens sont prêts à discuter de ce mémoire si plus de détails sont désirés.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Historical Association:

Professor Desmond Morton, Past-President;
Professor Robert Craig Brown, Past-President;
Dr. Norman Hillmer, English-Language Secretary.

From The Canadian Library Association:

Mr. Erik J. Spicer, Immediate Past-President;
Mr. R. Brian Land, Past-President;
Mr. Paul Kitchen, Executive Director.

De la Société historique du Canada:

Professeur Desmond Morton, ancien président;
Professeur Robert Craig Brown, ancien président;
Mr. Norman Hillmer, secrétaire de langue anglaise.

De la Canadian Library Association:

M. Erik J. Spicer, président sortant;
M. R. Brian Land, ancien président;
M. Paul Kitchen, directeur exécutif.

CANADA. PARLIAMENT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 22

Wednesday, March 25, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 22

Le mercredi 25 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981



STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand
Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Crosby (*Halifax West*)

Hervieux-Payette (Mrs.)
Hnatyshyn
Irwin
Kilgour
Lachance

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

Lawrence
MacLellan
Marceau
Nystrom

Robinson (*Burnaby*)
Rossi
Speyer
Stollery—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, March 24, 1981:

Mr. Lawrence replaced Mr. Kushner.

On Wednesday, March 25, 1981:

Mr. Baker (*Nepean-Carleton*) replaced Mr. Vankoughnet.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 24 mars 1981:

M. Lawrence remplace M. Kushner.

Le mercredi 25 mars 1981:

M. Baker (*Nepean-Carleton*) remplace M. Vankoughnet.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 25, 1981

(24)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 3:41 o'clock p.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Allmand, Beatty, Crosby (*Halifax West*), Dubois, Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. Hnatyshyn, Kilgour, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*), Rossi and Stollery.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. François Bernier, Researcher.

Witnesses: From the Centre for Investigative Journalism: Mr. Jean Claude Leclerc, Co-President, Mr. Henry Aubin, Chairman, Committee on Freedom of Information and Ms. Wendy Jackson, Member, Committee on Freedom of Information. *From the Canadian Daily Newspaper Publishers Association:* Mr. J. Patrick O'Callaghan, President-elect (Publisher—*Edmonton Journal*), Mr. E. Paul Wilson, Chairman CDNPA Government Affairs Committee (Publisher—*Sun Times*—Owen Sound) and Miss Dona Harvey, Chairman, CDNPA Editorial Division Committee (Managing Editor—*The Province*—Vancouver).

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses made statements and answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 3, 1980, the Chairman authorized that the briefs submitted by the Centre for Investigative Journalism and the Canadian Daily Newspaper Publishers Association be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendices "JLA-12" and "JLA-13").

At 5:44 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 25 MARS 1981

(24)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 15 h 41 sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Beatty, Crosby (Halifax-Ouest), Dubois, M^{me} Hervieux-Payette, MM. Hnatyshyn, Kilgour, Robinson (Burnaby), Robinson (Etobicoke-Lakeshore), Rossi et Stollery.

Aussi présent: Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: M. François Bernier, chercheur.

Témoins: Du Centre des journalistes d'enquête: M. Jean Claude Leclerc, co-président; M. Henry Aubin, président, Comité du CJE sur la liberté d'information; M^{me} Wendy Jackson, membre, Comité du CJE sur la liberté d'information. *De l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens:* M. J. Patrick O'Callaghan, président élu, (éditeur—*Edmonton Journal*); M. E. Paul Wilson, président du Comité des affaires gouvernementales de l'ACEQ (éditeur—*Sun Times*—Owen Sound); M^{lle} Dona Harvey, président du Comité de la division éditoriale de l'ACEQ (éditeur—*The Province*—Vancouver).

Le Comité reprend l'étude du bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 3 juin 1980, le président autorise que les mémoires soumis par le Centre du journalisme d'enquête et l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendices «JLA-12» et «JLA-13»).

A 17 h 44, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, March 25, 1981

• 1543

[Text]

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît.

Nous reprenons aujourd'hui l'étude du bill C-43. Pour la forme, je mets l'article 1 en délibération.

L'article 1—Accès à l'information.

Le président: Cet après-midi, deux groupes sont avec nous, le Centre du journalisme d'enquête et l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens.

Alors, nous allons immédiatement entendre le Centre du journalisme d'enquête et je vais vous présenter les personnes qui sont à ma droite. Immédiatement à ma droite se trouve M. Henry Aubin qui est le président du Comité du CJE sur la liberté d'information. Vous avez M^{me} Wendy Jackson qui est membre de ce même comité et M. Jean-Claude Leclerc qui est coprésident du Centre du journalisme d'enquête. Alors, je donne immédiatement la parole à M. Henry Aubin.

M. Henry Aubin (président, Comité du CJE sur la Loi sur l'accès à l'information): Juste une petite correction. Nous avons eu des élections la semaine passée et nous ne détenons plus les mêmes postes que nous détenions il y a quelques jours. Wendy Jackson est maintenant co-viceprésident du groupe, Jean-Claude et moi-même sommes membres du conseil d'administration, mais nous sommes simples membres plutôt qu'officiers exécutifs. Je suis moi-même président du Comité sur la Loi sur l'accès à l'information.

Ms. Wendy Jackson (Joint Vice-President, Centre for Investigative Journalism): We just want to point out that we are a 2-year old organization representing more than 550 journalists and associates across the country and that we are the only such organization.

In our brief we proceeded as things came up in the bill, and we would like to take this opportunity to underline the clauses and points that are most important to us.

• 1545

Mr. Aubin: Thank you.

First of all, we would like to express appreciation for the flexibility shown by the Hon. Francis Fox in his testimony before this committee earlier this month. He said he intended to rectify several of the shortcomings that we identified in our original brief. He said, for example, that the law would be subject to review by Parliament after three years; he said that documents deemed undisclosed would nonetheless have the fact of their existence disclosed in the information bulletin; he said that product tests would be subject to de novo review; and he said he would try to find a workable way to lower fees. We applaud these changes, but still think the bill requires a major overhaul if it is to live up to its stated purpose of opening up government to the public.

I should point out that the purpose of the Centre for Investigative Journalism is to promote serious, in-depth report-

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 25 mars 1981

[Translation]

The Chairman: Order, please.

Today we will resume consideration of Bill C-43 and, as customary, I will now call Clause 1.

Clause 1—Access to information.

The Chairman: This afternoon we will hear two groups, the Centre for Investigative Journalism and the Canadian Daily Newspaper Publishers Association.

We will start right away by hearing the representatives of Centre for Investigative Journalism; I will introduce to you the people on my right. To my immediate right is Mr. Henry Aubin, Chairman of the CIJ Committee on Freedom of Information. Next is Mrs. Wendy Jackson, member of the same committee, and Mr. Jean-Claude Leclerc who is joint president for the Centre for Investigative Journalism. I will now give the floor to Mr. Henry Aubin.

Mr. Henry Aubin (Chairman, CIJ Committee on the Access to Information Act): I would like to make a small correction. We held elections, last week, and we no longer hold the same positions as a few days ago. Wendy Jackson is now Co-Vice-President of the Centre; while Jean-Claude and myself are still members of the board but no longer executive officers. I am now the Chairman of the Committee on the Access to Information Act.

Mme Wendy Jackson (co-vice-président, Centre du journalisme d'enquête): Nous voulions vous signaler le fait que notre organisme existe depuis deux ans; nous représentons plus de 550 journalistes et membres associés à travers le pays, et notre organisme est le seul en son genre.

Notre mémoire suit l'ordre établi par le projet de loi; nous voulons profiter de cette occasion pour souligner les articles et les questions ayant le plus d'importance pour nous.

M. Aubin: Merci.

D'abord, nous voulions exprimer notre reconnaissance pour la souplesse dont a fait preuve l'honorable Francis Fox dans son témoignage devant ce comité au début du mois. Il a dit avoir l'intention de corriger certaines lacunes que nous avons identifiées dans notre premier mémoire. Par exemple, il a dit que la loi serait soumise à un examen du Parlement après trois ans; il a dit qu'on inscrirait au bulletin d'information même le titre des documents jugés non divulguables; il a dit que les tests de produits de consommation seraient susceptibles d'être révisés et qu'on chercherait à trouver une méthode acceptable pour diminuer les frais. Nous nous réjouissons de ces changements, mais nous croyons encore que la loi devrait être considérablement revue si on veut vraiment qu'elle donne vraiment un meilleur accès à la population au fonctionnement du gouvernement.

Je préciserai que la raison-d'être du centre du journalisme d'enquête est de promouvoir un journalisme sérieux et réfléchi.

[Texte]

ing. For that reason, this FOI bill is potentially the most important legislation our members will encounter in their lifetimes.

In proceeding with the changes that we would like to see, I will go in numerical order rather than in order of importance.

Clause 3 says that only those institutions listed at the end of the bill need to comply with it. That list omits scores of Crown corporations, including AECL, Air Canada, Petro-Canada, Eldorado Nuclear, and even VIA Rail. Many agencies are also omitted, notably the food marketing boards. Granted, discretion might be called for in cases where a Crown corporation's competitive position would be harmed by revealing information not required of its rivals, but subsequent clauses of this bill give more than adequate safeguards to trade secrets. In addition, the monopolistic scope of many of these institutions—VIA Rail, for example, in the area of passenger service—means that no competitive position exists which could be compromised through disclosure.

We recommend that no government institution should be exempted from this act unless the government can show cause.

Clause 4 allows only citizens or residents of Canada to use the law. This is too restrictive, for several reasons. One is that many journalists in Canada commonly use the United States' freedom of information legislative. To allow foreign journalists to do the same in Canada would be a reciprocal courtesy, while to bar them might have the effect of encouraging other countries to someday enact or amend their own FOI laws to discriminate against outsiders. For Canadian journalists who often have occasion to probe into affairs abroad, this would be a step backward.

Another reason is that our colleagues in other countries have a right to inquire into Canadian policy even if they do not pay the taxes that would subsidize FOI. In today's world, one country's policies can readily affect a larger public outside its borders. Why should United States reporters, for example, who are examining trans-border acid rain patterns, not have as much right as their Canadian counterparts to probe Canada's records?

We recommend that access to the access bill should be available to all. Human curiosity is not like textile or shoes; we do not have to erect protectionist walls against it.

Clause 5 deals with how one asks for information. That may sound innocent, but potentially it is a huge obstacle. The bill does not say how precise descriptions of classes of records have to be for each institution. Unless people requesting information know what is available, they will not be able to ask for it. By leaving their existence vague, vast quantities of documents could effectively be made exempt from discovery.

[Traduction]

Pour cette raison, cette loi sur la liberté de l'information est peut-être le texte de loi le plus important que nos membres auront à étudier au cours de leur carrière.

Je vous exposerai les changements que nous souhaiterions en suivant l'ordre numérique de présentation des dispositions, plutôt que de procéder par ordre d'importance.

L'article 3 prévoit que seules les institutions énumérées à la fin du projet de loi seront tenues de s'y conformer. Cette liste omet certaines sociétés d'État, et notamment l'Énergie atomique du Canada Limitée, Air Canada Petro-Canada, Eldorado Nucléaire Limitée et même VIA Rail. De nombreux organismes sont aussi omis, notamment les offices de commercialisation de produits alimentaires. Bien sûr, il faut faire preuve de prudence dans les cas où la position concurrentielle d'une société d'État serait menacée par la divulgation d'informations qui ne sont pas exigées de ses concurrents; toutefois, d'autres articles du projet de loi fournissent des garanties plus que suffisantes en matière de secrets commerciaux. En outre, bon nombre de ces institutions sont des monopoles, nommément VIA Rail dans le domaine du transport en commun, pour qui la question de la concurrence ne se pose même pas.

Nous recommandons qu'aucune institution fédérale ne soit soustraite à l'application de cette loi, à moins que le gouvernement démontre qu'il y aurait lieu de faire une exception.

L'article 4 n'autorise que les citoyens canadiens et les résidents permanents à invoquer cette loi. C'est une mesure trop restrictive à plusieurs égards. Entre autres, de nombreux journalistes se prévalent couramment de la législation américaine sur l'accès à l'information. Autoriser des journalistes étrangers à faire de même au Canada ne serait qu'un échange de bons procédés, alors que le fait de les en empêcher pourrait inciter d'autres pays à modifier leurs propres lois sur l'accès à l'information ou à en adopter de nouvelles qui excluraient les étrangers. Pour les journalistes canadiens qui sont souvent appelés à s'intéresser à ce qui se passe à l'étranger, cette mesure serait régressive.

Une autre des raisons pour lesquelles nous croyons que cette mesure est trop restrictive, est que nos collègues qui se trouvent dans d'autres pays ont le droit de s'informer sur les politiques canadiennes, même s'ils ne paient pas d'impôts qui pourraient servir à subventionner l'accès à l'information. Dans le monde où nous vivons, les politiques d'un pays peuvent avoir un effet immédiat sur un vaste public vivant hors de ses frontières. Pourquoi les reporters américains qui étudient la question des pluies acides transfrontalières n'auraient-ils pas le même droit que leur homologues canadiens de consulter les dossiers du Canada?

Nous recommandons que tout le monde puisse jouir de l'accès à l'information prévu par le bill. La curiosité humaine n'a rien à voir avec les textiles ou les chaussures, nul n'est besoin, dans son cas, d'ériger des barrières protectionnistes.

L'article 5 porte sur le processus à suivre pour demander de l'information. Il semble anodin mais pourrait constituer un obstacle majeur. Le projet de loi ne prévoit pas le degré de précision de la description des catégories de documents conservés par chaque institution. A moins que le demandeur soit parfaitement au courant de ce qui existe, il lui serait difficile d'en faire la demande. Les exigences demeurant vagues, de

[Text]

We think the Canadian bill should follow the example set by the United States FOI act, which explicitly requires specificity. The United States act says;

Each agency shall also maintain and make available for public inspection and copying current indexes providing identifying information.

The last two words put a clear onus on the government to avoid obfuscation.

Ms. Jackson: At this point I would like to offer an example of the kinds of problems the journalists have been dealing with.

Last year my newspaper was doing a series of stories into the transportation of nuclear wastes in Canada. AECL officials repeatedly told us that their containers never leaked. It was several weeks before we could unearth the AECB report that in fact revealed that there had been many accidents and 150 Canadians had been exposed to greater than the allowable limits of exposure to radiation. With an index this information would have been more readily available, we would have been able to refute the AECL claims at the time they were made instead of several weeks later, and this would help us in protecting the public interest.

• 150

Mr. Aubin: So we recommend that the bill's wording should ensure that these list be far more detailed than simply referring to classes of records.

We also wonder if, Mr. Chairman, in the course of these hearings the government has provided or could provide a sample list so that its standard for specificity could be better grasped. Is that possible?

Mr. Stollery: I am sorry. I did not get that. What was that?

The Chairman: Would you like to repeat that?

Mr. Stollery: If you want to make the suggestion—just one suggestion on the record.

I was just wondering if you could look into it. Okay?

Mr. Aubin: Okay.

Clause 14 opens the first of many cans of worms, the exemptions. Here are some of the ones which we think deserve the most attention.

Clause 14 itself says that the government can refuse to disclose information which:

could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs,

In effect, a vast portion of daily business of government across the country ranging from urban transport to agriculture and the environment could be screened off.

[Translation]

grande quantités de documents pourraient effectivement rester hors d'accès.

Nous croyons que la loi canadienne devrait suivre l'exemple donnée par la loi américaine sur l'accès à l'information qui prévoit explicitement le degré de précision à respecter. Cette loi américaine précise que

Chaque organisme doit également conserver et mettre à la disposition du public, pour fins d'étude et de reproduction, des répertoires à jour identifiant les documents existants.

Les deux derniers mots obligent clairement le gouvernement à éviter toute dissimulation.

Mme Jackson: Je voudrais maintenant vous donner un exemple du type de problèmes qui sont le lot des journalistes.

L'an dernier, mon journal préparait une série d'articles sur le transport des déchets nucléaires au Canada. Les représentants de l'EACL nous ont répété à plusieurs reprises que leurs conteneurs étaient toujours parfaitement étanches. Il a fallu plusieurs semaines avant que nous puissions déterrer le rapport de la Commission de contrôle de l'énergie atomique qui révélait que plusieurs accidents avaient eu lieu et que 150 Canadiens avaient été exposés à des radiations excédant les limites permises. Avec un répertoire, ces renseignements auraient été plus facilement disponibles, nous aurions été en mesure de réfuter les affirmations de l'EACL au moment où elles ont été faites, plutôt que d'avoir à attendre plusieurs semaines cela nous aurait aidé à protéger l'intérêt public.

M. Aubin: Nous recommandons donc que le libellé du projet de loi précise que ces répertoires doivent fournir beaucoup plus de détails que les simples catégories de documents.

Également, monsieur le président, serait-il possible que, dans le cadre de ces audiences parlementaires, le gouvernement fournisse un exemplaire de répertoires qui donne une meilleure idée du degré de précision qu'il entend observer?

M. Stollery: Je suis désolé, je n'ai pas entendu. Qu'avez-vous dit?

Le président: Voudriez-vous répéter?

M. Stollery: Si vous voulez faire une proposition... une seule proposition au compte rendu.

Vous pourriez peut-être y réfléchir. D'accord?

M. Aubin: D'accord.

L'article 14 qui a trait aux exemptions constitue un premier panier de crabes. Voici les cas les plus évidents.

L'article 14 prévoit que le gouvernement peut refuser de divulguer de l'information qui:

risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite, par le gouvernement du Canada, des affaires fédérales-provinciales.

En fait, une grande partie des affaires traitées quotidiennement par le gouvernement, pourrait ainsi être exclue, depuis le transport urbain jusqu'à l'environnement en passant par l'agriculture.

[Texte]

Ms. Jackson: Here I have another example of what has happened in the last year. One of our reporters was among many who requested some information on a public opinion survey conducted by the Canadian Unity Information Office. Its disclosure was denied on the basis that it would harm federal-provincial relations, and the clause of Bill C-43 stating that it would be injurious to the conduct of federal-provincial affairs was cited. It was subsequently released under pressure from editorialists and members. But we question whether or not it would have been released without that pressure. It should have been public.

Mr. Aubin: We recommend, Mr. Chairman, that while there is cause for certain aspects of federal-provincial affairs and international affairs to remain confidential, the legislation should make them generally open to scrutiny.

Clause 16 provides . . .

Mr. Crosby (Halifax West): On a point of order, Mr. Chairman. Just to get back to your suggestion under Clause 5 of the proposed Access to Information Act. I heard what you said but I did not quite understand it. You are not satisfied with the phrase with respect to describing records, and I will quote it:

sufficient detail to facilitate the exercise of the right of access under this Act;

You are not satisfied that that forces the government to provide a list that would fulfil the purpose that you mention?

Mr. Aubin: That is right. Unless there is a detailed list showing what is available, journalists will not know what to ask for.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, but as I understand the bill, there will be a list with sufficient detail to allow you to exercise your rights under the act; which to me means that it has to describe the record sufficiently early so that you will know what information would be available.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, on a point of order.

The Chairman: Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): I hesitate to interrupt on this point of order, but the practice has been with all other witnesses that if there are questions arising from the evidence which the witnesses are submitting, that those questions are asked at the conclusion of the witnesses' submission. I think that the flow may be more orderly if we allow the witnesses to make their submission and then ask questions at the conclusion of their submission, if there are still questions arising.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, to respond to the point of order. I was trying to assist the group making their presentation; they put a question to the committee and it was not answered. I wanted to deal with that regardless of whether it injured any fine point of committee procedure. I will apologize and defer to my friend, who really appears to want to make some other kinds of points.

[Traduction]

Mme Jackson: J'ai ici un autre exemple qui remonte à l'an dernier. L'un de nos membres était parmi les nombreux journalistes qui avaient demandé des renseignements sur un sondage d'opinion publique effectué par le Centre de l'information sur l'Unité canadienne. On a refusé la divulgation de ce document en prétendant que cela nuirait aux relations fédérales-provinciales et on a invoqué l'article du bill C-43, alléguant que cette divulgation risquerait de porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales. Ce document fut ultérieurement rendu public, à la suite de pression des éditorialistes et de certains de nos membres. Mais nous demandons toutefois si ce sondage aurait été divulgué sans ces pressions. Il aurait dû automatiquement être rendu public.

M. Aubin: Monsieur le président, nous recommandons que, bien que certains aspects des relations fédérales-provinciales et internationales doivent, à juste titre, demeurer confidentiels, la loi devrait en permettre, de façon générale, l'examen public.

L'article 16 offre . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'invoque le règlement, monsieur le président. Revenons à votre proposition relative à l'article 5 du projet de loi sur l'accès à l'information. J'ai entendu ce que vous avez dit mais je n'ai pas très bien compris. Vous n'êtes pas satisfaits du passage portant sur la description des documents, et je le cite:

. . . avec suffisamment de précisions pour que l'exercice du droit à leur accès en soit facilité;

vous ne croyez pas que cela oblige le gouvernement à fournir une liste qui répondrait aux objectifs dont vous avez parlé?

M. Aubin: C'est juste. A moins qu'il y ait un répertoire détaillé de ce qui est disponible, les journalistes ne sauront pas quoi demander.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, mais si je comprends bien le projet de loi, il y aura un répertoire suffisamment détaillé pour vous permettre d'exercer vos droits en vertu de la loi; pour moi, cela signifie que ce répertoire doit décrire les dossiers suffisamment tôt pour que vous sachiez quels renseignements sont disponibles.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, j'invoque le règlement.

Le président: Oui.

M. Robinson (Burnaby): J'hésite à vous interrompre dans cette discussion, mais on attend généralement la fin de la présentation des témoins pour poser des questions découlant de leur témoignage. Je pense qu'on travaillerait de façon plus ordonnée si on permettait aux témoins de faire leur présentation pour ensuite poser des questions à la fin de leur exposé, s'il y a lieu.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'essayais simplement d'aider ces témoins à faire leur présentation. Ils ont posé au Comité une question qui est demeurée sans réponse. Je voulais donc m'en occuper, peu importe que cette intervention s'écarte un peu de la procédure en comité. Excusez-moi, et je cède la parole à mon ami qui semble vraiment vouloir soulever d'autres questions.

[Text]

The Chairman: That is all right. I accept your first question. After we have heard the witnesses' evidence, the members may continue their questioning.

All right, let us go on. It is just a procedure. I accept that.

• 1555

Mr. Aubin: Clause 16 provides a handy little loophole for an official in search of a reason to refuse a request for information. It says that any information obtained in the course of an investigation dealing with law enforcement is out of bounds. In theory this may make sense. If the RCMP is about to close in on targets of a criminal investigation, advance word could jeopardize the operation. But the very business of government is the enforcement of legislation. The bulk of most institutions' research is done to ensure that laws and regulations are heeded.

Ms. Jackson: We have another example of an experience of one of our members. This is a provincial example, but it shows the kind of problems we are trying to head off. On August 25, 1977, an explosion at the Sydney Steel Company coke ovens in Sydney, Nova Scotia, left 17 workers severely injured. Although the plant is owned by the provincial government, the labour department hearing into the cause of the accident was closed to the public. The provincial labour minister has refused to give Parker Dunham, a freelance journalist who has been researching the aftermath of the explosion, a copy of the report of that investigation. The minister said at the time that its release was prohibited by Nova Scotia's FOI act which bars release of information obtained or prepared during the conduct of an investigation concerning alleged violations of any enactment. The last we heard was that it was now tied up in appeals.

Mr. Aubin: We recommend that the law should follow the example of the United States' FOI act which throws a far narrower net. It says that the government effectively has to prove that disclosure would cause injury to law enforcement or be unfair to persons being investigated.

Clause 20(1) bestows secrecy on data obtained "in confidence" from corporations. No one could argue with the proposition that business executives have many statistics or trade secrets they should not give the government without ironclad assurances of confidentiality so that competing firms cannot use the data against them. But there is still much information that firms give government which is of legitimate public interest, for example, safety specifications on equipment for nuclear generating stations.

A further problem with the bill is that it confers a blanket exemption to the information given "confidentially" to govern-

[Translation]

Le président: C'est d'accord. J'accepte votre première question. Quand les témoins auront terminé leur exposé, les députés pourront poser d'autres questions.

D'accord, poursuivons. Ce n'est qu'une question de procédure, je le concède.

M. Aubin: L'article 16 offre une belle porte de sortie à tous les fonctionnaires en quête d'une raison pour refuser de communiquer un renseignement. En effet, on y dit que tous les renseignements obtenus au cours d'enquêtes visant à faire respecter la loi peuvent être considérés comme non communicables. En théorie, rien de plus raisonnable. Si la GRC, par exemple, est sur le point de faire aboutir une enquête criminelle, la moindre fuite pourrait faire échouer l'opération. Mais le gouvernement n'a d'autre raison d'être que de faire respecter la loi et la majeure partie des enquêtes menées par les institutions fédérales n'ont d'autre but que de veiller à ce que les lois et les règlements soient respectés.

Mme Jackson: Nous avons ici un autre exemple d'une expérience vécue par l'un de nos membres. C'est un exemple de nature provinciale, mais cela vous montrera le genre de problèmes que nous essayons d'éviter. Le 25 août 1977, il y aurait eu à Sydney, Nouvelle-Écosse, une explosion dans les fours à coke de la *Sydney Steel Company*, avec 17 blessés graves. Même si cette usine appartient au gouvernement provincial, les audiences tenues par le ministère du Travail pour faire enquête sur cet accident se tenaient à huis clos. Parker Dunham, journaliste à la pique, faisait alors enquête sur les suites de cette explosion; le ministre provincial du Travail a refusé de lui donner un exemplaire du rapport d'enquête, prétextant que la divulgation de ce document était interdite en vertu de la Loi de la Nouvelle-Écosse sur la liberté d'accès à l'information, loi qui interdit la divulgation de tout renseignement obtenu ou préparé pendant une enquête relative à une prétendue infraction à une loi. Aux dernières nouvelles, cette cause faisait toujours l'objet d'un appel.

M. Aubin: Nous recommandons que le projet s'inspire de la loi américaine dont les dispositions sont beaucoup plus contraignantes. En vertu de celle-ci en effet, le gouvernement doit prouver que la divulgation d'un renseignement constituerait vraiment un obstacle à l'application de la loi ou serait préjudiciable aux personnes faisant l'objet d'une enquête.

L'article 20(1) qualifie de secrets les renseignements obtenus «confidentiellement» auprès de sociétés. Personne ne nierait que les cadres d'entreprises possèdent de nombreuses statistiques et un grand nombre de secrets industriels qu'ils ne devraient pas communiquer au gouvernement sans avoir obtenu de lui l'assurance formelle qu'il ne les divulguera pas, pour éviter que des entreprises concurrentes ne les utilisent contre eux. Mais il y a bien d'autres renseignements que les entreprises communiquent au gouvernement et auxquels le public devrait légitimement avoir accès, par exemple, les exigences touchant à la sécurité de l'équipement des centrales nucléaires.

Ce bill présente un autre problème: tous les renseignements «de nature confidentielle» communiqués au gouvernement par

[Texte]

ment by a firm or other third party. It takes little imagination to guess how such an exemption could be abused. If the U.S. Pentagon once stamped everything classified, even requisition orders for fritos, an era of business executives and politicians stamping their Christmas cards "confidential" could be at hand.

Ms. Jackson: There are already problems with existing public records that we would question whether the FOI act, the information act now, would correct. For example, all charities must file T3010 forms with the government annually, describing their activities in the past year and detailing their sources of income. However, it is possible for an organization to avoid publishing its income and sources by simply telling Revenue Canada to refer to financial statements included in its tax statement. Of course, these are confidential.

Mr. Aubin: We recommend that the right to privacy should be safeguarded, but in a matter not subject to wholesale abuse. Specifically, the guarantee of sweeping sanctity to confidentiality contained in Clause 20.(1)(b) should be expunged. There are sufficient guarantees to legitimate confidentiality elsewhere in the Bill.

Turning now to Clause 28, this authorizes excessive delays in obtaining information. For example, if this bill should become law on January 1, 1982, records that date from before 1980 would not be accessible before the start of 1984; pre-1977 documents could not be released until the start of 1987. While we sympathize with the problems of practicability in revving up an FOI apparatus, we feel that the timetable should be greatly compressed. The Conservative bill said that the act should be applied within only a year of enactment. We think that Bill C-43 should try to do as well, or at least as well, as Bill C-15.

• 1600

M. Jean-Claude Leclerc (membre du conseil d'administration, Centre du journalisme d'enquête): Depuis que les membres du comité ont reçu le mémoire du Centre du journalisme d'enquête, il y a une autre question qui a été portée à notre attention et que nous voulons également soumettre à votre attention. Cela ne porte pas sur le journalisme d'enquête; cela peut viser le journalisme en général et aussi d'autres institutions d'intérêt public. Il s'agit de l'article 21, qui s'insère dans un chapitre très général intitulé «Activités du gouvernement», les «opérations» du gouvernement, en anglais. Donc, c'est une question très générale.

Vous remarquerez qu'à cet article, la loi, si elle était adoptée telle quelle, ferait une obligation absolue de refuser la communication de tout document qui porte sur un certain nombre d'informations dont le Cabinet a besoin pour prendre ses décisions ou établir ses politiques. Si vous regardez les alinéas (d) et (e), vous allez voir que cela porte même sur... et c'est

[Traduction]

une entreprise ou un tiers sont traités comme des exceptions. Il ne faut pas être bien malin pour penser à tous les abus auxquels cette disposition pourra donner lieu. Si le Pentagone américain devait se mettre à considérer tous ces documents comme secrets, jusqu'aux bordereaux de commandes d'attache-trombones, on pourrait se trouver au seuil d'une nouvelle ère où même les cartes de Noël des cadres d'entreprises et des hommes politiques porteraient la mention «confidentiel».

Mme Jackson: Nous connaissons déjà des problèmes avec les dossiers publics existants et nous nous demandons si la loi sur l'accès à l'information ne pourrait s'y attaquer. Par exemple, toutes les œuvres charitables doivent, tous les ans, envoyer au gouvernement un formulaire T3010, décrivant leurs activités au cours de l'année écoulée et révélant en détail leurs sources de revenus. Cependant, un organisme peut éviter de rendre publics son revenu et ses sources, simplement en renvoyant Revenu Canada à ses états financiers qui font partie de sa déclaration d'impôts. Évidemment, ces services sont confidentiels.

M. Aubin: Nous recommandons que la protection des renseignements personnels soit assurée, mais sans pour autant ouvrir toute grande la porte aux abus. Les dispositions qui considèrent comme sacro-saint le caractère confidentiel de certains renseignements, comme l'article 20(1)(b), devraient être supprimées. Le projet de loi comporte suffisamment d'autres garanties de protection de ces informations.

Passons maintenant à l'article 28, en vertu duquel des délais excessifs seraient possibles avant l'obtention de renseignements. Par exemple, si le bill était adopté le 1^{er} janvier 1982, les dossiers antérieurs à 1980 ne seraient accessibles qu'au début de 1984; les documents antérieurs à 1977 ne le seraient qu'au début de 1987. Tout en comprenant bien les problèmes pratiques qu'implique la mise sur pied d'un mécanisme d'accès à l'information, nous croyons que les délais prévus devraient être raccourcis de beaucoup. Le projet de loi déposé par les Conservateurs prévoyait que la loi ne s'appliquerait pleinement qu'une année après son entrée en vigueur. Nous pensons qu'on pourrait essayer de faire au moins aussi bien dans le projet de loi C-43 que dans le Bill C-15.

Mr. Jean-Claude Leclerc (Member of the Board, Centre for Investigative Journalism): Since members of this Committee received the Centre for Investigative Journalism's brief, another issue was brought to our attention which we would also like to mention to you. It does not touch on investigative journalism but rather on journalism in general and the activities of other public interest institutions. I am referring to Section 21, which falls under a very general chapter entitled "Operations of Government" or "Activités du gouvernement" in French. So it is a very general issue.

You will see that according to this section, the act, if passed as it stands, would make it absolutely mandatory to refuse the disclosure of any record dealing with a certain type of information needed by the Cabinet to make decisions or formulate policies. If you look at paragraphs (d) and (e), you will see that this even covers... and this is quite clear in paragraph

[Text]

clair dans le cas de l'alinéa (d) ... même sur des documents qui auraient déjà été employés en vue d'aider le gouvernement à prendre ses décisions, ou à faire ses politiques. Or, on comprend que l'ensemble des informations d'un gouvernement sont susceptibles d'aider le Cabinet à prendre ses décisions ou à établir des politiques. Ainsi, par le biais de cet article, il y a comme un filet très général qui serait lancé sur beaucoup d'informations. La sanction est assez sérieuse, nous a-t-on représenté. Peut-être que nous nous trompons, mais si vraiment on impose un devoir absolu de refuser ces documents-là, cela veut dire que le ministre, le fonctionnaire en charge ou n'importe quel autre fonctionnaire qui donnerait accès à ces informations-là pourrait commettre une infraction dans un nombre de domaines considérable, aussi large que celui qui tombait sous la Loi sur les secrets officiels, par exemple.

On se demande ce qui va arriver aux journalistes ou à toute autre personne d'organisme d'intérêt public qui peut, à un moment donné, prendre connaissance de certaines informations ou de certains documents.

Est-ce qu'il faut comprendre qu'il commettrait une infraction et que le journaliste qui viendrait à bout d'avoir accès à certains documents dans des circonstances pareilles serait partie d'une conspiration et pourrait être sanctionné éventuellement par des poursuites en vertu du Code criminel?

Alors, si ce n'est pas le cas, je pense que des précautions supplémentaires devraient être prises pour qu'on ne crée pas, à la faveur de ce bill-là, de nouvelles dispositions du Code criminel ou qu'on rétablisse la portée considérable, abusivement considérable, de l'avis de bien des députés et même de juges, de la Loi sur les secrets officiels.

Mr. Aubin: Clauses 50, 51, and 52 deal with judicial review; how applicants for information can, if they feel they have been unjustifiably turned down by the government, appeal to the court. But the law strips the court of the power to review the merits of an application. The court can only decide if the head of an institution has, quote, reasonable grounds, close quote, on which to refuse the application. This is an enormous distinction. The court can check if a government official followed procedure correctly in refusing to disclose a test on grounds, say, that the results were misleading, and there is virtually no procedure which has to be followed. The court is not empowered to assess the substance of the ruling to see if the results were really misleading. I think on test results Mr. Fox did say there would be modifications, and we welcome that. I think we would like to see that expanded to other areas of the bill as well as product testing.

In conclusion, we think the government has acted laudably in introducing freedom of information legislation whose stated purpose is to abolish most governmental secrecy. But unless substantially altered, this bill could in fact perpetuate it.

Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

(d) ... and those records already used by the government in making decisions or formulating policy. We can see that any government information could be used to help the Cabinet make decisions or formulate policy. In other words, this section is extremely general and could include many different pieces of information. Representations have been made to us pointing out that this is a fairly serious type of thing. We may be wrong, but if the refusal of such records actually is mandatory, the Minister, the civil servant in charge, or any other civil servant providing access to that information could be committing an offence in a considerable number of areas, just as many as under the Official Secrets Act, for instance.

We wonder what will happen if journalists or any other member of a public interest organization who might at some point learn of certain information or certain records.

Are we to understand that such a person would be committing an offence, and that any journalist managing to get access to certain documents under similar circumstances would be party to a conspiracy and open to punishment following proceedings under the Criminal Code?

If that is not the case, I think that additional precautions should be taken so that no new provisions are added to the Criminal Code in favour of this bill, and in order to avoid having the considerable scope of the Official Secrets Act re-established, a scope which many members and even judges find abusively considerable.

M. Aubin: Les articles 50, 51 et 52 traitent des recours légaux, comment ceux qui ont fait une demande pour obtenir des renseignements et qui estiment que le gouvernement a refusé, sans raison valable d'y donner suite, peuvent-ils en appeler devant les tribunaux mais la loi leur enlève tout pouvoir de révision du fond de la demande: les tribunaux peuvent uniquement décider si le responsable de l'institution a «des motifs valables» de refuser d'accéder à la demande. Ce qui fait toute la différence. Le tribunal peut vérifier si le fonctionnaire s'est conformé à la procédure en refusant de communiquer les résultats d'un essai parce que, mettons, ces résultats pourraient induire en erreur, et il n'y a pour ainsi dire aucune procédure à suivre. Le tribunal n'a pas le pouvoir d'évaluer cette décision administrative quant au fond, à savoir de déterminer si les résultats pourraient effectivement induire en erreur. Je crois que M. Fox a dit qu'il y aurait des amendements quant aux résultats d'essais, et nous en sommes heureux. Nous aimerions aussi que ces amendements soient étendus à d'autres parties du projet de loi ainsi qu'à la partie qui a trait aux tests sur les produits de consommation.

En conclusion, il nous paraît louable que le gouvernement ait déposé un projet de loi sur l'accès à l'information dont le but officiel est d'éliminer le plus gros de la notion du secret dans les activités du gouvernement. Mais à moins que ce projet de loi ne soit modifié en profondeur, il risque en fait de perpétuer la situation existante.

Merci, monsieur le président.

[Texte]

The Chairman: Thank you.

Are there other comments? We will pass to the questioning.

Mr. Kilgour.

Mr. Kilgour: To the witnesses, I would first like to salute you on your brief. I find it embarrassing that I agree almost totally with your conclusions and the logic upon which you come to them. But would you be prepared, to prioritize? You have done them in order; can you indicate to us which you feel to be the most important changes that should be made? Have you had a chance to put your minds to that?

• 1605

Ms. Jackson: Our members have indicated that there may be concerns over the exemption and judicial review.

Mr. Aubin: I think as well the problems with Clause 21 which Jean-Claude Leclerc just outlined.

Mr. Kilgour: To go through them again then a little bit, some of the points that . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Sorry, on a point of order. Is that Clause 20, sub-clause 1, or did you say Clause 21?

Mr. Aubin: Oh, for Mr. Leclerc that was Clause 21.

Mr. Kilgour: Would you accept the view suggested here that if we leave the bill as it is that it will in fact result in less information being available than is already available under the existing situation?

Mr. Aubin: I really could not quantify that. I have been asked that. I have asked myself that. I just cannot answer it. I do not know. I think part of the problem with the bill is that it is hard to tell if there would in fact be more or less.

Ms. Jackson: We are concerned with the experience in Nova Scotia, though, which seems to indicate they are getting less information than they got before, or they are having to put up more of a fight to get it.

Mr. Kilgour: Would you accept that some of us who were in Washington regarding their legislation, including the Chairman, were I think told that the investigative journalists do not in fact have to use their FOI because they use it as a sword and the government departments rather than go through FOI will reveal the information.

Ms. Jackson: That is since 1974. It was not that way before then.

Mr. Kilgour: I did not realize that, thank you.

For instance, you say that no government institution should be exempted, unless the government can show cause. Would you define it in terms of a balance of probabilities or beyond reasonable doubt or have you had a chance to give any thought to the wording that should be used there?

Ms. Jackson: We have discussed this and we recognize the problem. Your word "balance" is perhaps a good one. We are

[Traduction]

Le président: Merci.

Avez-vous d'autres commentaires? Nous passons maintenant aux questions.

Monsieur Kilgour.

M. Kilgour: Premièrement, j'aimerais féliciter les témoins pour leur mémoire. Je trouve un peu embarrassant le fait que je sois pratiquement d'accord à cent pour cent avec vos conclusions et avec la logique qui vous y a menés. Mais seriez-vous prêts à donner des priorités à vos recommandations? Vous nous les avez données dans l'ordre du projet de loi; pourriez-vous nous dire quelles modifications seraient selon vous les plus importantes? Avez-vous eu l'occasion de réfléchir à cela?

Mme Jackson: D'après nos membres, les exemptions et le recours légal pourraient causer des problèmes.

M. Aubin: Il pourrait y en avoir également, comme vient de le souligner Jean-Claude Leclerc, pour l'article 21.

M. Kilgour: On pourrait peut-être revoir certaines des questions . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'invoque le règlement. S'agit-il de l'article 20, paragraphe 1 ou de l'article 21?

M. Aubin: M. Leclerc a mentionné l'article 21.

M. Kilgour: Êtes-vous également de l'avis que, si nous conservons le projet de loi sous sa forme actuelle, il sera moins facile que maintenant d'obtenir de l'information?

M. Aubin: Je ne puis vous répondre de façon précise, on m'a d'ailleurs déjà posé la question. Je me la suis aussi posée, mais je ne puis y répondre, je ne le sais pas. Une des difficultés que suscite ce projet de loi c'est qu'il est difficile de dire s'il permettra ou non un meilleur accès à l'information.

Mme Jackson: Ce qui se passe au Nouveau-Brunswick nous préoccupe un peu, on semble pouvoir y obtenir moins d'information qu'auparavant, ou du moins il est beaucoup plus difficile d'en obtenir.

M. Kilgour: Certains d'entre nous, dont notre président, se sont rendus à Washington pour étudier la loi américaine, et on nous y a dit que les journalistes d'enquête n'avaient pas à recourir à la Loi sur l'accès à l'information, car il la brandissent comme une épée de Damoclès et les ministères du gouvernement, plutôt que d'avoir à répondre à la loi, ouvrent tout grands leurs classeurs.

Mme Jackson: Depuis 1974. Ce n'était pas le cas auparavant.

M. Kilgour: Je ne le savais pas, je vous remercie.

Vous nous dites par exemple qu'aucune institution fédérale ne devrait être exclue à moins que le gouvernement n'en donne la raison. Que faudrait-il écrire—moyennant juste probabilité ou encore sans doute raisonnable—avez-vous songé au libellé qu'il faudrait utiliser?

Mme Jackson: Nous en avons discuté et nous nous sommes rendus compte de la difficulté. Vous avez parlé de «juste» et ce

[Text]

dealing with Crown corporations that were founded in the public interest and clearly it is in the public interest for these corporations to prosper but it should not be at the expense of the public good, and so we ask that there be some kind of a harms test.

Mr. Kilgour: Regarding Clause 11 of Schedule I you say that there should be no initial flat fee for requests. I think it is fair to say, is it not, that in the United States you have to pay on a per hour basis for people searching to find documents, at least that is my understanding. What do you do about a request that comes in that is going to require several hundreds of hours of work by public officials in various departments? Should there not be some deterrent for somebody who writes for something that is obviously going to require an immense amount of work to be done? Supposing it is General Motors that makes such a request.

Ms. Jackson: I think there should be equal access for all through this bill, and any of these fees, especially fees on an hourly rate, are going to deter the people who perhaps need the information the most. Our organization has a lot of freelance journalists who are operating on the margin and we just cannot justify charging fees. We all belong to newspapers who can pay those fees, but not our freelance colleagues.

Mr. Kilgour: You would go all the way and have no fees for anybody.

Ms. Jackson: There is a principle of equality involved.

Mr. Aubin: If they were costs charged for the cost of producing material, Xeroxing costs and so on, I think that would act as a deterrent for fishing expeditions and for nuisance requests. Frankly, I do not know the answer to that question. It is an administrative question. Mr. Fox has indicated that he would be willing to let the proposed act be subject to review after three years and perhaps a review after a year or eighteen months would be all right.

Mr. Kilgour: Regarding Clause 16 of Schedule I, this is the test for whether it would be unfair to persons being investigated. Have you really had a chance to look at the U.S. experience on that because, again, I think we were told there that they were possibly going to change that by simply acknowledging that the document exists you can be exposing somebody, so the argument went, to danger. Do you accept that as being a valid concern? That we perhaps have to be very careful about what ...

• 1610

Mr. Aubin: Yes, sir. Yes.

Mr. Kilgour: You do.

Mr. Aubin: It is not in the public interest for informers or people like that to be identifiable.

Mr. Kilgour: Have you given any thought to what tests or criteria the courts would have to apply under Clause 16 in your view?

[Translation]

terme semble convenir. Nous faisons affaire avec des sociétés de la Couronne qui ont été créées dans l'intérêt du public; il est évidemment de l'intérêt du public que ces sociétés prospèrent, mais il ne faut pas que ce soit à ses dépens. C'est pourquoi nous demandons qu'il y ait un genre d'examen du préjudice.

M. Kilgour: Au sujet de l'article 11 de l'annexe 1, vous prétendez qu'il ne devrait pas y avoir de droit initial accompagnant la demande. Il faut dire qu'aux États-Unis on paie à l'heure les personnes qui cherchent des documents, du moins c'est ce que j'ai cru comprendre. Que feriez-vous d'une demande qui exigerait plusieurs centaines d'heures de travail des fonctionnaires de divers ministères? Ne devrait-il pas y avoir un moyen de dissuasion qui découragerait les demandes exigeant un travail énorme de recherche? Supposons que la General Motors présente une telle demande.

Mme Jackson: Il faudrait que l'accès soit la même pour tous dans le cadre de ce projet de loi et un droit, surtout un montant horaire, découragerait peut-être ceux qui ont le plus besoin de l'information. Nous avons dans notre organisation des journalistes à la pique qui ont un revenu marginal et nous ne saurions leur imposer ces frais. Nous sommes employés par des journaux qui en ont les moyens, mais ce n'est pas le cas pour nos collègues à la pique.

M. Kilgour: Vous prétendez donc qu'il ne devrait y avoir de droits dans aucun cas.

Mme Jackson: Le principe de l'égalité entre en ligne de compte.

M. Aubin: Si certains frais sont perçus pour l'obtention de documents, frais de photocopie par exemple cela suffirait à décourager les demandes inutiles celle des curieux. Je ne sais pas vraiment comment répondre à cette question car elle est d'ordre administratifs. M. Fox a déclaré qu'il serait disposé à faire examiner cette loi après trois ans et ce serait peut-être là le moment opportun. Peut-être que cette partie spécifique du projet de loi ne devrait-elle pas attendre trois ans mais être plutôt réexaminé après un an ou dix-huit mois.

M. Kilgour: Au sujet de l'article 16 de l'annexe 1, c'est là qu'on verra s'il y a vraiment injustice pour les personnes qui font l'objet d'une enquête. Avez-vous eu l'occasion d'examiner ce qui se fait aux États-Unis, car, là encore, on nous a dit qu'un changement serait probablement apporté. Le simple fait de reconnaître l'existence d'un document peut suffire à quelqu'un, par conséquent il y a danger. Croyez-vous que ce soit là une inquiétude valable? qu'il nous faut peut-être très prudent à ce sujet ...

M. Aubin: Oui, monsieur.

M. Kilgour: Vous le croyez.

M. Aubin: Il n'est pas de l'intérêt du public que les informateurs puissent être identifiables.

M. Kilgour: Avez-vous songé aux critères dont les tribunaux pourraient se servir en vertu de l'article 16?

[Texte]

Ms. Jackson: I am not sure whether we thought of what you are concerned about; but we are concerned about keeping track of what might be abuses by law enforcement agencies. We are more concerned I think with procedures than with people.

Mr. Kilgour: All right.

Mr. Aubin: I am not sure of the administrative technique which the United States government uses, but the principle of its policies is certainly worthy of being followed, I think, which is that the government has to prove that disclosure would cause injury to law enforcement or injury or unfairness to those persons being investigated.

Mr. Kilgour: Mr. Chairman, I guess I am finished. I would just want to thank you, for what I think is an absolutely superb brief to the committee. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Kilgour.

Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. I would like to join with Mr. Kilgour, although without any embarrassment whatsoever, in saying that I welcome the brief of the Centre for Investigative Journalism. I think there are a number of very useful recommendations, and a number of them of course have been made by other organizations that have appeared before our committee as well. I imagine that your responsibilities as investigative journalists will be particularly serious in terms of the impact this legislation will have on the Canadian public generally, because many of your objectives in rooting out information will be to facilitate the spread of that information to the Canadian public. To the extent that you feel that the legislation is not adequate, I think there should be a great deal of concern.

I am interested to know whether any of your members or yourselves have made any requests to the government under the provisions of this legislation in view of the fact that the government has stated that they are prepared to act now, in fact as of last fall, in compliance with the spirit of this legislation, and that they are prepared to accept requests at the present time under the policy which is contained in this bill. Have you, as investigative journalists, taken the government up on this suggestion so that you may provide us with some understanding of their response in this area?

Ms. Jackson: I have not personally but the *Citizen's* column with Frank Howard has a number of times, and the incidents that he writes about are the ones where he met a series of brick walls, so there seems to be a problem.

Mr. Robinson (Burnaby): That is under the proposed legislative policy. Is that correct?

Ms. Jackson: Are you talking about those regulations?

Mr. Robinson (Burnaby): What I am talking about is the fact that the government has said, if you make a request for information to us now, we will deal with it as if the legislation were in force.

Ms. Jackson: Right.

[Traduction]

Mme Jackson: Je ne sais pas vraiment si nous nous sommes souciés de ce qui vous inquiète, nous voulons plutôt surveiller les abus éventuels de la part des organismes qui appliquent la loi. Nous sommes davantage préoccupés par les procédures que par les gens.

M. Kilgour: Très bien.

M. Aubin: Je ne connais pas très bien les techniques administratives dont se sert le gouvernement américain, mais il vaudrait certainement la peine d'adopter les principes qui les sous-tendent, c'est-à-dire obliger le gouvernement à prouver que la divulgation pourrait nuire à l'application de la loi ou porter préjudice aux personnes qui font l'objet d'une enquête.

M. Kilgour: Monsieur le président, j'ai terminé je crois. Je désire simplement vous remercier pour ce que je considère être un mémoire superbe. Merci.

Le président: Merci monsieur Kilgour.

Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. De même que M. Kilgour, sans être aucunement embarrassé toutefois, j'ai entendu avec plaisir le mémoire du Centre du journalisme d'enquête. Il contient un certain nombre d'excellentes recommandations, dont plusieurs avaient déjà été avancées par d'autres organismes qui ont comparu devant nous. Je suppose que vos responsabilités en tant que journalistes d'enquête seront cruciales, surtout au niveau de l'évidence de cette loi sur le public en général, car vous semblez avoir comme objectif, en cherchant l'information, de faciliter sa divulgation. Et, lorsque vous nous dites qu'à votre avis cette loi n'est pas adéquate, vous avons amplement motif de nous inquiéter.

J'aimerais savoir si certains de vos membres ou vous-même avez déjà présenté au gouvernement des demandes dans le cadre de cette législation, étant donné que le gouvernement avait déclaré qu'il était disposé à agir immédiatement. Il a dit en réalité, l'automne dernier, qu'il était prêt à se conformer à l'esprit de cette loi et à recevoir dès maintenant des demandes aux termes des dispositions du projet de loi. En tant que journaliste, avez-vous pris le gouvernement au mot, et, si oui, pouvez-vous nous dire qu'elle a été sa réponse?

Mme Jackson: Je ne l'ai pas fait personnellement, mais le journaliste du *Citizen*, Frank Howard, l'a fait à plusieurs reprises et il a rapporté s'être heurté à un mur de briques; il y avait donc un problème.

M. Robinson (Burnaby): Dans le cadre de la politique du projet de loi n'est-ce pas?

Mme Jackson: Voulez-vous parler des règlements?

M. Robinson (Burnaby): Je pensais à ce qu'a déclaré le gouvernement, que si quelqu'un présentait maintenant une demande d'information elle serait traitée comme si la loi était déjà en vigueur.

Mme Jackson: C'est exact.

[Text]

Mr. Robinson (Burnaby): You are saying that those requests have been dealt with in an unsatisfactory manner then?

Ms. Jackson: With at least one reporter I know of, yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Do any of you have any similar experience to report?

Mr. Aubin: I am aware that one of your witnesses, the Historical Association, recently gave testimony to that effect and was able to document it. I do not think this afternoon we are able to document any of . . .

Mr. Robinson (Burnaby): I see. I would be interested in perhaps suggesting that one of you investigative journalists follow this up and in fact make application for some of the information that you might be interested in seeking, and then provide the committee with the benefit of your research in this area. For example, you make the suggestion that someone might want to find out whether the working paper justifying the delay and implementation of this proposed act are available. I point out to you that any of your members could make such a request and I would invite you to do so, and then inform the committee whether or not you have had any success in that area or in any other areas that you may want to pursue information on.

• 1615

As I say, I generally support the recommendations that you have made. I just have a couple of questions with respect to certain other areas, and then I want you to amplify some of the areas that you have raised.

One area that you did not raise, but which I understand was raised at the recent workshop you sponsored in Montreal, at which Heather Mitchell and Robert Auger spoke, was the question of a time limit for a response to a request for information, and the fact that there is no limit specified in the legislation on the information commissioner in terms of a time for a response in the area of review. I would have thought this would be particularly important to you; on some occasions you would want information as quickly as possible to respond to breaking events. Have you given any consideration to that particular weakness in the bill?

Mr. Aubin: Yes. I know there is an appropriately short time frame in the U.S. act. This is a question, though, that deals with administrative areas. It is very hard for us to judge how quickly the government can retrieve the information and spew it out. I think, in principle, we should support that, but it is difficult for us to second-guess the government's administrative apparatus. It would be presumptuous of us to try to look into that.

Mr. Robinson (Burnaby): I did not notice a similar caution in certain other areas of your brief.

Ms. Jackson: In the FOI workshops that we have held across the country, a constant reprise has been that journalists want to be able to get at the information as quickly as possible. For purposes of the brief, we just decided to concentrate on areas in which we felt we could make comments, suggestions,

[Translation]

M. Robinson (Burnaby): Vous dites que des demandes n'auraient pas été traitées de façon satisfaisante n'est-ce pas?

Mme Jackson: Dans le cas d'un journaliste que je connais, oui.

M. Robinson (Burnaby): Avez-vous d'autres exemples semblables?

M. Aubin: Je sais qu'un de vos derniers témoins, l'Association historique, a présenté un témoignage dans ce sens avec documents à l'appui. Je ne crois pas pouvoir vous donner de preuves cet après-midi . . .

M. Robinson (Burnaby): Je vois. J'aimerais en fait qu'un de vos journalistes poursuive dans ce sens, qu'il présente une demande d'information et qu'il fasse ensuite part au Comité des résultats de sa recherche. Vous avez dit par exemple, que quelqu'un voudrait peut-être retrouver le document de travail qui pourrait justifier les retards dont a souffert notre projet de loi. Certains d'entre vous pourraient demander ce document et je vous invite d'ailleurs à le faire. Vous pourriez ensuite nous dire si vous avez ou non réussi dans vos démarches, quel qu'en ait été le sujet.

Je suis en général d'accord avec vos recommandations. Je voudrais vous poser quelques questions sur d'autres sujets, et vous demander des précisions.

Vous n'avez pas parlé par exemple d'un sujet qui a été abordé à un atelier que vous avez tenu récemment à Montréal, où la question de la date-limite avait été soulevée par Heather Mitchell et Robert Auger, le fait que la loi ne prévoyait pas de délai de réponse pour le Commissaire à l'information. J'aurais pensé que cette question aurait été importante à vos yeux, car à certains moments il vous faut obtenir des informations aussi rapidement que possible. Avez-vous songé à cette faiblesse du projet de loi?

M. Aubin: Oui. Je sais que la loi américaine prévoit un délai raisonnable. Toutefois, cette question relève du domaine administratif. Il est très difficile pour nous de dire à quel point le gouvernement peut agir rapidement pour retrouver et divulguer tel ou tel renseignement. Je serais en principe en faveur, mais il nous serait difficile de préjuger l'appareil administratif du gouvernement. Ce serait présomptueux de notre part.

M. Robinson (Burnaby): Je n'ai pas décelé de réserve semblable ailleurs dans votre mémoire.

Mme Jackson: Nous avons organisé partout au Canada des ateliers sur l'accès à l'information, et les journalistes ont répété comme un leit-motif qu'ils ne pouvaient jamais être renseignés rapidement. Nous avons décidé, pour ce mémoire, de nous concentrer sur certains domaines pour lesquels nous pouvions

[Texte]

and narrow it to a few issues. Obviously, yes, we would like the information as quickly as possible.

Mr. Robinson (Burnaby): Right.

Turning to the area of exemptions, you confirm that this would be the area of greatest concern to you as investigative journalists. You recommend a form of the harms test, in effect, with respect to Schedule I Clause 16 and the law enforcement exemption provisions. Would you suggest that there be a similar harms test applied, as opposed to a class test, to all exemptions? You single out the law enforcement exemption, but what about other exemptions as well? Do you not think a similar test—a more stringent test—should apply to other exemptions as well?

M. Leclerc: La tentation de bien des gens c'est, à partir d'un dossier qui est confidentiel, d'étendre la confidentialité à tout un ministère. C'est une erreur méthodologique et cela pourrait être une erreur législative aussi. Ce n'est pas vrai que toutes les affaires de la police doivent être absolument secrètes. Il est bien évident que certaines enquêtes ne peuvent pas être exposées en public à moins de compromettre le processus judiciaire, mais savoir si une enquête de police est "stallée" pendant trois ans, savoir si des enquêtes ont été détournées de leurs fins, savoir si on gaspille des fonds publics dans de fausses enquêtes, tout cela peut se passer dans un département de police mais tout cela n'a rien à voir avec une enquête criminelle en cours. Les départements qui veulent s'abriter avec une couverture générale, vont dire, dans le cas de la police: «enquête criminelle»; dans le cas du ministère de la Défense nationale, ils vont parler évidemment de la nécessité de se protéger contre le contre-espionnage soviétique, même s'il s'agit purement et simplement d'un gaspillage de "baloney" dans les cantines de l'armée.

Alors, il faut, je pense, restreindre les exceptions à ce qui, vraiment, doit être protégé. Parce qu'il y a un principe de base qui a été posé et qui est excellent. Ce qui nous surprend, c'est que, quand on applique ce principe-là, on ouvre ensuite les portes beaucoup trop larges à une évasion par rapport au principe de l'accès à l'information.

Mr. Robinson (Burnaby): I take it, then, you would agree that a harms test would be more appropriate, generally speaking, than a class test.

M. Leclerc: Il est plus spécifique!

Mr. Robinson (Burnaby): And you would support that recommendation.

M. Leclerc: Oui.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you.

You talk about the exemption for federal-provincial affairs and international affairs, and I certainly agree with you that the potential loophole here is a gaping one indeed.

[Traduction]

faire des recommandations, des suggestions, sur quelques sujets seulement. Il est évident que nous voulons obtenir l'information aussi rapidement que possible.

M. Robinson (Burnaby): Bien.

Passons maintenant aux exceptions; vous dites que ce serait là le domaine qui vous préoccupe le plus en tant que journaliste. Vous recommandez un examen du préjudice, en quelque sorte, pour l'article 16 de l'annexe 1 et pour les dispositions de la loi concernant les exceptions. Êtes-vous d'avis qu'il faudrait adopter un examen du préjudice, par opposition à une catégorie générale, pour toutes les exceptions? Vous avez souligné l'exception à l'application de la loi, mais qu'en est-il des autres exceptions? Ne croyez-vous pas qu'un critère de ce genre, plus draconien, s'imposerait également pour toutes les autres exceptions?

Mr. Leclerc: A lot of people are tempted to start with a confidential file and to extend this confidentiality to the whole department. This is an error in methodology and could also be a legislative one as well. It is not true that every police dealing should absolutely be secret. It is obvious that certain inquiries should not be exposed to the public, lest the judicial processes be compromised, but to know if a police inquiry has been stalled for three years, to know if inquiries have been diverted from their objectives, to know if public funds have been allocated to false inquiries, all this could happen in a police department without having anything to do with an ongoing criminal inquiry. The departments wishing a global security blanket are going to say "This is a criminal inquiry"; in the case of the National Defence, they will, of course, mention the need for protection against Soviet counterspying, even if it is simply a case of overspending on baloney in an army mess.

I believe we should thus restrict the exemptions to what should really be protected. There is a basic principle which has been set and it is excellent. What surprises us is that when this principle is enforced, we then open the doors so wide to any possible way of evading the principle of access to information.

M. Robinson (Burnaby): Si j'ai bien compris, vous seriez d'accord pour qu'un examen du préjudice soit adopté de préférence à une catégorie générale.

Mr. Leclerc: It is more specific.

M. Robinson (Burnaby): Vous appuyez cette recommandation.

Mr. Leclerc: Yes.

M. Robinson (Burnaby): Merci.

Vous soulevez le cas des exceptions pour les relations fédérales-provinciales et internationales, et je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que ce serait ouvrir toutes grandes les portes.

In your recommendation, you state that while there is cause for certain aspects of federal-provincial affairs and interna-

D'après votre recommandation, même si certains aspects des affaires fédérales-provinciales ou internationales doivent rester

[Text]

tional affairs to remain confidential, the legislation should make them generally open to scrutiny. Could you elaborate upon that a bit more and indicate which areas you believe perhaps should be exempt from general access by the public?

Mr. Leclerc: Prenons le cas, par exemple, des négociations fédérales-provinciales qui pourraient reprendre dans le domaine des affaires sociales ou des hôpitaux, le partage, par exemple, des revenus disponibles entre les deux gouvernements. Il est évident qu'il y a une négociation très délicate qui va s'amorcer, et que ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux ne sont intéressés à jeter toutes leurs cartes sur la table en partant. Mais, en vertu de quoi dans le même domaine des affaires fédérales-provinciales les études qui ont été faites sur ce qui s'est passé depuis des années là-dedans, certains scénarios possibles suggérés par des consultants, par des fonctionnaires, en vertu de quoi tout cela devrait rester aussi secret que les documents de négociations. Il n'y a aucune idée d'étendre à l'ensemble des relations fédérales-provinciales la nécessité justifiée de protéger certains dossiers ou négociations. Suppose que les négociations doivent être complètement secrètes, c'est un principe avec lequel bien des citoyens et bien des journalistes ne seraient pas d'accord non plus.

Mr. Robinson (Burnaby): So you are focusing then on the element of negotiations, as you say in your brief, rather than on federal-provincial affairs generally. You believe this is an important change between Bill C-15 and Bill C-43.

Mr. Aubin: Yes.

Mr. Robinson: Certainly. I share your concern on that.

One more question, Mr. Chairman, if I may, and it relates to the area of indexing. You have made a number of recommendations with respect to indexing under Clause 5. I am still not quite clear, however. In the area of what has been called secret law and so on under Clause 5.(1), there is no requirement for publication of the secret law. There is a requirement for general description of this under Clause 5.(1)(c). In Ontario, there is a requirement that there be a list of this so-called secret law; all the background manuals and so on. ACCESS and the Canadian Bar Association similarly recommended that there should be detailed lists of the various manuals as opposed to a general description. Have you considered this possibility as well in your analysis of the bill?

Mr. Aubin: I find it very difficult to characterize what the bill intends in this whole clause. Verbal descriptions of what these lists would contain are not very helpful. I think it would be better if the government were to provide a concrete sample of what a given agency, an agency of its choice, would present; once a sample is given, we would have a concrete thing to examine. Verbal descriptions I think are inadequate on this very important point; without complete indexes, we are going to be lost.

Mr. Robinson (Burnaby): Have you asked the government for that yet?

Mr. Aubin: We are asking it now, if it is possible.

[Translation]

confidentielles, la loi devrait en principe rendre ce domaine accessible au public. Quel aspect de ces questions devrait, à votre avis, rester confidentiel, et donc ne pas être accessible au public?

Mr. Leclerc: Let us take the case of federal-provincial negotiations which are due to resume in respect of social problems such as revenue sharing for health services. Those will be very sensitive negotiations and obviously neither the federal nor the provincial governments will want to put all their cards on the table at the outset. But I fail to see under what principle inquiries which have been made on what went on in the past years, scenarios suggested by consultants or by civil servants, should be subject to the same secrecy as negotiating documents. We have no intention of extending to the whole field of federal-provincial relations the measures necessary to safeguard the confidentiality of certain files or negotiations. Besides, a great number of citizens and journalists could not accept the premise that negotiations be kept completely secret.

Mr. Robinson (Burnaby): Vous vous intéressez donc davantage à certains éléments des négociations plutôt qu'aux affaires fédérales-provinciales dans leur ensemble. A votre avis, ceci constitue une différence importante entre le bill C-15 et le bill C-43.

Mr. Aubin: En effet.

Mr. Robinson: Certainement. Je partage vos préoccupations à ce sujet.

Je voudrais vous poser une question concernant l'index. Vous avez fait plusieurs recommandations à ce sujet dans le cadre de l'article 5. La chose n'est cependant toujours pas claire dans mon esprit. Aux termes de l'article 5(1), une loi dite secrète ne devrait pas être publiée *in extenso*, une description générale étant suffisante d'après l'article 5(1)c). La province de l'Ontario a une liste des lois dites secrètes, dont tous les documents à l'appui. ACCESS et l'Association canadienne du Barreau ont recommandé la publication de listes détaillées de tous les manuels, plutôt qu'une description générale. Avez-vous tenu compte de cette proposition dans vos études?

Mr. Aubin: Je trouve que l'objet de cet article du projet de loi est loin d'être clair. Cette description orale du contenu de ces listes ne servirait pratiquement à rien. Il serait préférable à mon avis que le gouvernement nous donne un exemple concret de ce qu'une agence, de son choix, accepterait de nous soumettre. Les descriptions orales, pour une question aussi importante, sont tout à fait insuffisantes, et ne nous permettraient pas de nous y retrouver.

Mr. Robinson (Burnaby): L'avez-vous déjà demandé au gouvernement?

Mr. Aubin: Nous le faisons maintenant.

[Texte]

Mr. Robinson (Burnaby): Fine, thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Stollery.

Mr. Stollery: Thank you, Mr. Chairman. I would like to take a very brief moment here and ask the witnesses if, in their concerns about Clause 21, they have taken into consideration the fact that basically it relates to the principle that Cabinet documents are in the domain of the Prime Minister. If you look through Clause 21, the documents actually belong to the Minister. In the previous bill, I might add, the exact same clause was there, and the Canadian Bar Association model bill had the same clause.

The out is Clause 21. (3)(a):

where disclosure of the record is authorized by the Prime Minister... or a person delegated by the Prime Minister...

That is the whole point of Clause 21. It is a question of the process of Cabinet government and making the Prime Minister the head of the system; so he in fact is the one to authorize making those documents public. I just wonder whether you had considered that.

• 1625

M. Leclerc: Peut-être que cela tient à la façon dont ce projet d'article est rédigé. Je le lis en français:

21.(1)d) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres...

e) documents d'informations à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter...

Cela veut dire que tout le long de l'échelle gouvernementale, il y a des documents qui peuvent servir à préparer une décision ou une politique. Quand va-t-on tirer la ligne pour dire: «Ces informations-là appartiennent au Cabinet et non plus à l'administration gouvernementale en général. Donc, ces documents-là sont réservés et seul le premier ministre peut en disposer et non pas les chefs de département.»

Actuellement, tel que l'article est rédigé, cette barrière, cette ligne, n'est pas clairement tirée. Comme nous l'avons dit, peut-être que notre crainte est inutile. Je le souhaite, mais si tel n'était pas le cas, cela aurait un effet catastrophique sur l'utilité de cette loi-là.

M. Stollery: Merci, monsieur le président.

The Chairman: I have on my list Mr. Svend Robinson and Mr. Allmand.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman.

At the outset I want to congratulate the Centre for Investigative Journalism for presenting their brief. I note that their aim, as they say:

... is tightly focused: to promote serious, in-depth journalism. Sound Freedom of Information legislation is, directly related to that goal. In the occupational sense it is potentially the most important legislation our members will encounter in their lifetime.

[Traduction]

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Monsieur Stollery.

M. Stollery: Merci, monsieur le président. Les témoins pourraient-ils nous dire si, parlant de l'article 21, ils ont tenu compte du fait qu'en principe les documents du cabinet relèvent du premier ministre; je dirais même qu'ils lui appartiennent. Je vous rappelle d'ailleurs que le bill précédent contenait un article identique, de même que le projet soumis par l'Association du Barreau.

Il s'agit notamment de l'article 21 (3)a)...

... dont le premier ministre du Canada ou une personne qu'il délègue à cet effet autorise la communication...

C'est cela le point essentiel de l'article 21. Dans un régime parlementaire comme la nôtre où le rôle du premier ministre est prépondérant, c'est à lui que revient la décision de rendre publics pareils documents. Avez-vous tenu compte de cet aspect des choses?

Mr. Leclerc: It is probably due in part to the way this clause is written. I will read the French version:

21.(1)d) records used for or reflecting consultations among Ministers of the Crown...

e) records the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are before or proposed to be brought before...

This means that at all levels of government, there are documents which may be used to prepare a decision or a policy. A line should be drawn between Cabinet documents and general administrative documents. Cabinet documents would be reserved and only the Prime Minister would be able to dispose of them, and not heads of departments.

In its present form, this line is not clearly drawn. Maybe our concern is not warranted. I sincerely hope so but if such were not the case, this would seriously undermine the whole purpose of the act.

Mr. Stollery: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: J'ai sur ma liste les noms de MM. Svend Robinson et Allmand.

M. Robinson (Burnaby): Merci monsieur le président.

Je voudrais tout d'abord féliciter de leur mémoire le Centre du journalisme d'enquête. Je note que leur objet est le suivant:

de promouvoir un journalisme sérieux et bien documenté. Or une loi sur l'accès à l'information aurait des incidences directes sur cet objectif. D'un point de vue strictement professionnel, c'est la loi qui nous touche de plus près.

[Text]

Unfortunately the statement ends there. I would have been much happier if you had included the privacy section of this bill, rather than just the access to information section. I note that your committee is really called the Freedom of Information Committee and you really have not considered in depth the question of privacy. Maybe this is because it was previously in Part IV of the Canadian Human Rights Act, I do not know, but I would have hoped that you would have addressed yourself to that aspect as well. I am glad to hear that you do say that the government acted laudably in this bill; at least that is some consolation.

Having said that, there are several aspects of this bill that I would like to bring to your attention, although some of them have already been addressed to you. In particular I refer to clauses 20, 21 and 22 of the bill; that is the access to information portion of the bill. Would you be more content within clause 20(1) if the word "shall" were changed to "may"; would you be content if in clause 21(1) once again the word "shall" were changed to "may"? You will note that in clause 22(1) the word "may" is used rather than the word "shall". Would this satisfy some of your concerns? Nodding your head does not go on the record. I had hoped that somebody would say yes.

Ms. Jackson: I said yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes?

M. Leclerc: Enlever l'obligation absolue qui ouvre la porte à une infraction criminelle serait, je pense, une amélioration considérable, parce que c'est une question de jugement. Un fonctionnaire peut se tromper, un journaliste peut se tromper, il y a matière à appréciation. Mais je pense que dans des domaines aussi larges surtout, une discrétion doit être exercée.

Mr. Robinson (Burnaby): Now I would like to ask you about your first recommendation, which has to do with the fact that you feel that all government institutions, boards, commissions and Crown corporations and so on should be subject to this kind of review. What about the situation of other companies, who are in competition with these? For instance, you say that VIA Rail should be open as part of the CNR, but not the CPR and so on. I am just wondering how we try to draw the line between the two. I personally favour the idea you have espoused that all these Crown corporations should be open as well. But in many cases they are in competition with private enterprise and I just do not know how you can say that in the one case, because it is a government off-shoot or Crown corporation, everything has to be divulged but that on the other hand, with a private corporation, the same thing does not apply.

• 1630

Mr. Aubin: I would like to answer that, if I may. I think Wendy Jackson expressed herself well a few minutes ago on that point, that surely it is not in the public interest to allow a Crown corporation to cease to prosper through the disclosure of information. These corporations were set up in the public interest, but at the same time there is much information which

[Translation]

Malheureusement, vous ne dites rien de plus à ce propos. Il est regrettable que vous n'ayez pas évoqué en même temps que le libre accès à l'information l'article du projet de loi traitant de la protection de la vie privée. Votre comité, qui s'occupe essentiellement de la liberté de l'information, ne s'est pas suffisamment penché sur la protection de la vie privée. Cela est peut-être dû au fait que cette question a déjà été abordée dans le chapitre 4 de la Loi canadienne sur les droits de la personne; quoi qu'il en soit je trouve cette lacune regrettable. Au moins vous admettez que le gouvernement a agi de façon positive avec ce projet de loi.

Je voudrais maintenant vous signaler plusieurs aspects du projet de loi, même s'ils ont déjà été évoqués. Il s'agit notamment des articles 20, 21 et 22 traitant de l'accès à l'information. A votre avis, l'article 20(1) serait sensiblement amélioré si le mot «shall» dans la version anglaise était remplacé par le mot «may», l'article 22(1) utilisant justement le mot «may» plutôt que le mot «shall». Est-ce que cela répondrait à certaines de vos préoccupations? Opiner du chef n'est pas suffisant il faudrait répondre oui ou non.

Mme Jackson: J'ai dit oui.

M. Robinson (Burnaby): Vous avez dit oui.

Mr. Leclerc: This clause would be greatly improved by eliminating the imperative obligation the contravention of which might lead to criminal charges, since it is always a matter of judgment. An official can make a mistake, a journalist can make a mistake, it is often a matter of opinion. In such broad matters there should be a certain discretion.

M. Robinson (Burnaby): Je voudrais maintenant vous poser une question concernant votre première recommandation aux termes de laquelle toutes les institutions du gouvernement, à savoir les offices, les commissions et les sociétés de la Couronne devraient être soumises au processus d'appel. Que proposez-vous pour les entreprises qui font concurrence aux sociétés de la Couronne? VIA Rail, à votre avis, devrait, au même titre que le CN, être visé par la loi mais non pas le CP. Je me demande comment tirer la ligne entre les deux. Personnellement, tout comme vous d'ailleurs, je crois que ces sociétés de la Couronne devraient aussi ouvrir leurs dossiers. Cependant, dans bien des cas, elles se trouvent en concurrence avec l'entreprise privée et je ne sais pas comment prétendre que, dans un cas, puisqu'il s'agit d'un organisme du gouvernement ou d'une société de la Couronne, tout devrait être divulgué tandis que, d'autre part, dans le cas d'une société privée, la même règle ne s'appliquerait pas.

M. Aubin: J'aimerais répondre à cette question, si vous me le permettez. Je crois que Wendy Jackson s'est très bien exprimée il y a quelques instants à ce propos en disant qu'il n'y va pas du tout de l'intérêt du public d'obliger une société de la Couronne à nuire à sa propre position économique en le forçant à divulguer certains renseignements. Ces sociétés ont

[Texte]

it is in the public's interest to know. Let me give you a hypothetical example.

If we were to ask for Air Canada's internal memos regarding improving service—getting a competitive edge on CP Air by doing this, that and the other thing for in-flight services—that, I think, would be to impinge upon its competitive position. I think that kind of request could legitimately be turned down. It is of a commercial nature. However, if we were to ask for safety records—how many near misses there were in the air—or if we were to ask how much baggage has been lost in a given year or how many airplane departures have been delayed or how many arrivals have been late, that, I think, is legitimate public interest. Secrecy there should not be sanctioned by the bill.

Throughout the bill, I think it is fair to say, the onus is basically on the Crown; It is on the minister and it is on the information officer and so on all the way through. There seems to me to be a reasonable safeguard, and I am even prepared to accept the reasonable grounds the minister may use. Of course, that aspect of it is subject to review. I see that you differ with this. It seems to me, in spite of what you have said, that if the judge has the opportunity to consider . . . that the minister in effect took the reasonable approach. Surely this should be satisfactory. Why do we have to go any further than that? If the judge, on the other hand, said that he did not think he did take a reasonable approach, then of course a document would have to be developed.

M. Leclerc: Nous sommes devant un cas où il y a un mélange de discrétion ministérielle d'un côté, et de droit du public de l'autre. Par exemple, si je vais en cour d'appel parce que l'on m'a accusé de meurtre à tort, le juge ne dira pas que la Couronne s'est trompée. Il va prendre la décision que la Couronne aurait dû prendre de ne pas me poursuivre, et, on me libère, un point c'est tout. Dans ce cas, il y a une décision, vraiment, qui est prise par le tribunal.

Alors, il y a peut-être des cas frontières où, effectivement, le juge ne devrait pas substituer son jugement ou sa décision à celle du ministre. Il y a des cas où il faut sûrement protéger la discrétion ministérielle ou la discrétion du fonctionnaire qui serait en charge de la divulgation. Mais s'il n'y a vraiment pas de dents dans le recours judiciaire, cela veut dire que ce qui m'est reconnu comme un droit d'accès, je ne l'aurai pas! Tout ce que le juge va dire, c'est que le ministre s'est trompé ou que le ministre a raison. Mais celui qui aura perdu son droit, possiblement, le droit que cette loi dit m'accorder, c'est moi.

Alors, s'il y a un droit, il faut qu'il y ait un remède. Il me semble que c'est coutumier dans notre système juridique. Là où il y a un droit, il y a un remède. Alors, si j'ai le droit d'avoir certains documents, il faut, à un moment donné, si le ministre

[Traduction]

été créées pour le bien du public, mais il existe tout autant des renseignements qui peuvent être donnés dans l'intérêt, justement, du public. Permettez-moi de vous en donner un exemple hypothétique.

Si nous devons demander à Air Canada de divulguer le contenu de certains documents internes portant sur la façon dont elle veut faire concurrence à CP Air, par exemple, en améliorant notamment le service en vol, je crois que cela pourrait nuire à sa position concurrentielle. Je crois qu'elle pourrait, en toute légitimité, refuser de divulguer ce genre de renseignements. Ce sont des renseignements de nature commerciale. Cependant, si nous devons lui demander des détails sur les dossiers portant sur la sécurité, combien il y a eu de quasi-abordages dans les airs, ou si nous devons demander combien de pièces de bagage ont été perdues pendant une année ou combien de départs ou d'arrivées ont été retardés, il me semble que ce sont là des questions qui intéressent le public. Le projet de loi ne devrait pas donner droit au secret à ce propos.

Je crois qu'il est juste de dire que, partout dans le bill, la preuve incombe à la Couronne, cette preuve incombe au ministre, à l'agent d'information et ainsi de suite jusqu'au dernier échelon. Il me semble s'y trouver des garanties raisonnables et je suis même prêt à accepter les motifs valables que pourrait invoquer le ministre. Évidemment, tout cela est sujet à appel. Je vois que nous ne sommes pas du même avis à ce propos. Malgré ce que vous avez dit, il me semble que, si le juge a l'occasion de se pencher sur . . . enfin il s'agit de savoir si le ministre a pris une décision raisonnable. Il me semble que ce devrait être satisfaisant. Pourquoi devrions-nous exiger plus que cela? D'autre part, si le juge ne croit pas que le ministre a invoqué un motif raisonnable, il faudrait que le document soit divulgué.

Mr. Leclerc: We have here a case where there is a mixture of ministerial discretion on the one hand and the right of the public to know on the other. For example, if I go to Appeals Court because I am wrongfully accused of murder, the judge will not say that the Crown erred. He will make the decision that the Crown should have made which was not to prosecute me, I will be set free and that will be the end of it. In that case, there is really a decision which is made by the court.

So perhaps you might get the borderline cases where, in effect, the judge should not be substituting his judgment or his decisions for the Ministers. There are cases where the ministerial discretion or the discretion of the official in charge of divulging the information should surely be protected. But if there are no real teeth in whatever legal recourse is available, that means that no matter what right of access I have recognized, in no way will I be able to enjoy it! All the judge will be able to do is say that the Minister erred or the Minister was right. But the person possibly using his right in this case, which is the right that is supposedly recognized by this legislation, the only person losing anything is me.

So where there is a right, there must be a remedy. It seems to me that is customary in our legal system. Where you have a right, you also have remedy. So if I have the right of obtaining certain documents, if the Minister, at some point, errs, or if

[Text]

s'est trompé ou si le fonctionnaire a abusé de ses prérogatives, qu'on me donne un remède. Autrement, je ne pense pas que l'on puisse parler de droit. Nous sommes encore dans le domaine de l'arbitraire, jusqu'à un certain point, et c'est là-dessus que l'intervention d'un juge est utile, mais je pense que cela ne devrait pas être seulement une intervention apparente. Il faudrait que ce soit une intervention efficace si j'ai vraiment un droit.

• 1635

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It seems to me that it is true, in the bill the onus is on the Crown, and at every step. But really, this is not criminal legislation per se where you have to prove beyond a reasonable doubt that within the realm of civil litigation, if there was any litigation with regard to it. Certainly it would seem to me when you are dealing with civil matters you are talking about taking a reasonable approach and that is why to me this seems fair. If we were talking about a criminal matter then I would be prepared to say we should go even further. But you do not accept that approach?

M. Leclerc: Même en matière civile un tribunal, à un moment donné, matérialise le droit du demandeur. Je pense que cela est assez coutumier dans notre droit aussi. Il y a des cas où le juge dit: Vous avez tort; vous avez raison; celui qui vous a fait du tort n'aurait pas dû vous en faire, malheureusement, je n'ai pas de remède à vous proposer. Il y a des cas comme ceux-là. La femme s'est séparée, son mari l'a battue, un tort a été fait à cette femme-là, mais le juge ne peut pas obliger le mari à reprendre avec la femme. Il y a des choses qu'un tribunal ne pourra jamais remettre en état. Mais, il y a d'autres cas dans le droit civil ou dans le droit statutaire, où effectivement, le tribunal intervient. Par exemple, si un fonctionnaire est congédié d'une façon illégale ou arbitraire, le congédiement peut être cassé par un tribunal. Ce n'est pas une affaire criminelle, c'est une affaire de droit statutaire.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I think we all appreciate that there are many wrongs where there are no remedies and there is nothing much we can do about that.

One last question, if I may. Your basic concern seems to be the harm rule, that there must be harm or there is no reason why a document should not be disclosed, or information should not be available. Is that your basic tenet as far as this legislation is concerned?

Mr. Aubin: Yes, sir.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is the injury that may result or the harm, and nothing else, that is it?

Mr. Aubin: What other—is there—.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am questioning you, not you questioning me.

Ms. Jackson: That is a policy on record at the Centre for Investigative Journalism.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right. Thank you.

[Translation]

the official abuses his prerogatives, then I must have remedy. Otherwise, I do not see how one can even pretend there is a right involved. We are still up to a certain point in the domain of the arbitrary and that is where a judge's intervention can be useful. But I think that his intervention should not be there for the mere sake of appearances. If this really is a right, the judge's intervention has to be effective.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble vrai que, dans ce projet de loi, la responsabilité incombe toujours à la Couronne, à chaque étape. Mais il ne s'agit quand même pas d'une loi ayant trait à des criminels, où il est nécessaire de prouver avec une quasi-certitude; au civil, cela ne s'appliquerait pas en cas de litige. Dans le cas des questions civiles, il me semble qu'il s'agit d'adopter une approche raisonnable, et c'est pour cela que cet article me semble juste. S'il agissait d'une question de droit pénal, je serais prêt à dire que nous devrions aller même plus loin. Mais vous n'acceptez pas cette approche?

Mr. Leclerc: Even in a civil matter, at some point a court must materialize the rights of the plaintiff. I think that is also quite customary in our law. In some cases, the judge will say: "you are in the wrong and you are in the right; the person who wronged you should not have done so, but unfortunately I cannot offer you any remedy. There are cases like that. If a woman separates from her husband who beat her, a wrong has been done to her, but the judge cannot force the husband to return to his wife. There are some things which a court can never redress. But there are other cases in civil law or statutory law where the court can, in fact, intervene. For instance, if a civil servant is dismissed illegally or arbitrarily, his dismissal can be reversed by a court. Such a case would fall under statutory law and not criminal law.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je crois que nous comprenons tous qu'il existe beaucoup de préjudice, sans droit de recours; il n'y a pas grand chose que nous puissions faire à cet égard.

Une dernière question, si vous le permettez. Votre préoccupation principale semble être cette règle de l'examen du préjudice: à défaut de préjudice avéré, il n'y a aucune raison pour ne pas divulguer un document ou un renseignement. Est-ce bien votre principe de base pour ce qui est de ce projet de loi?

M. Aubin: Oui, monsieur.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il s'agit du préjudice possible et rien d'autre, n'est-ce pas?

M. Aubin: Quel autre... est-ce qu'il y a...

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est moi qui pose les questions et non pas vous.

Mme Jackson: C'est une politique officielle du Centre du journalisme d'enquête.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): D'accord. Merci.

[Texte]

The Chairman: All right. Mr. Allmand and then Mr. Crosby.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, the witnesses have made no mention of Clause 23 of Bill C-43. Does this mean that they are satisfied with that clause?

M. Leclerc: Non, nous ne sommes pas satisfaits de cet article.

M. Allmand: Vous n'avez pas mentionné cette section dans votre mémoire. Pour ma part, c'est une section très importante.

M. Leclerc: C'est qu'on y a touché par le biais d'autres sections. Toute la question des tests, des études est importante. Le gouvernement fonctionne maintenant avec des tests d'une manière considérable. Le public se fie sur ces services gouvernementaux pour assurer sa sécurité, sa santé. Il est possible que certains de ces tests soient faits par des gens incompetents, il est possible qu'ils soient faits par des gens compétents. Dans d'autres cas, les tests sont incomplets; dans d'autres cas, on a pu se tromper. Si jamais on peut avoir un accès à ces documents-là. Comment peut-on se protéger contre un accident, par exemple, dans une centrale nucléaire? Tout le monde sait, par exemple, au sujet des générateurs de vapeur au Canada que l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick ont rencontré des problèmes considérables. Il y avait sûrement des tests qui avaient été faits là-dessus. Si vraiment on avait pu avoir accès à ces tests-là, s'ils avaient été publics, il y a sûrement des scientifiques au Canada qui auraient entrepris d'en faire la contradiction. Et je suis convaincu que le cas échéant, on aurait sauvé des centaines de millions de dollars aux contribuables.

Cela, c'est dans le cas des générateurs de vapeur. On peut soulever un cas récent: Le gouvernement a subventionné un programme d'isolation des maisons. Là, le gouvernement a retiré l'approbation qu'il avait donnée à un certain produit. Si vraiment ce produit est nocif, est-ce qu'il est concevable qu'on puisse le garder secret? Il y va de la santé de centaines de milliers de gens peut-être. Je sais que cela va créer des difficultés, cela va mettre des gens dans l'embarras. Mais, si vraiment les principes d'intérêt public, de sécurité du public, de la vie même dans certains cas, sont à la base de notre régime de droits, et que dans tous les domaines qui relèvent de la science, des tests, etc., on est à la merci des travaux des spécialistes, je pense qu'on n'a pas le choix. Tous les sujets qui intéressent le public et qui ne sont pas de l'ordre de l'espionnage ou des choses comme cela, on peut avoir accès à ces documents-là. On dit qu'il peut refuser. Peut-être que, dans certains cas, il peut refuser, mais il faut trouver une façon pour faire en sorte qu'on ne refuse pas à peu près systématiquement tout ce qui est embarrassant. Parce que c'est justement dans les domaines qui sont importants pour la santé publique qu'on va avoir la tentation d'étouffer ces documents-là parce qu'ils vont susciter un débat au Parlement, parce qu'il y a des gens qui vont entreprendre une contestation, parce qu'il y a peut-être des journalistes qui vont rouspéter.

[Traduction]

Le président: D'accord. La parole est à M. Allmand, suivi de M. Crosby.

M. Allmand: Monsieur le président, les témoins n'ont pas parlé de l'article 23 du Bill C-43. Est-ce que cela veut dire qu'ils en sont satisfaits?

Mr. Leclerc: No, we are not satisfied with that clause.

Mr. Allmand: You did not mention that clause in your brief. I consider it a very important clause.

Mr. Leclerc: The thing is, we dealt with it through other clauses. The whole issue of tests and studies is important. The government now operates with a great number of tests. The public relies on these government testing services to guarantee their safety and health. It may be that some of these tests are done by people who are incompetent or by people who are competent. In some cases, testing is incomplete; in other cases, mistakes can be made. If only we could get access to those records... For instance, how could we protect ourselves against an accident in a nuclear power plant? For instance, everyone knows that in Canada, steam generators in Ontario, Quebec and New Brunswick have encountered many problems. Tests were no doubt done on those problems. If those tests had been available, if they had been public, there is no doubt that some Canadian scientists would have undertaken their refusal. And I am convinced that had that been the case, hundreds of millions of taxpayers' dollars could have been saved.

That is the case of steam generators. We can also mention a recent case: the government subsidized a home insulation program. The government has now withdrawn its approval for a certain product. If the product really is harmful, how can it conceivably be kept secret? The health of perhaps hundreds of thousands of people are involved. I realize that that will cause problems, that it will create difficulty for people. But if the principles of public interest, public safety, even life in some cases, are truly at the basis of our legal system, and if we are at the mercy of the work of specialists in every science or test-related field, I think we have no choice. You have access to all documents dealing with subjects that are of interest to the public and do not have to do with espionage or things like that. They say that access can be refused. Maybe it can be, in some cases, but we have to find a way of ensuring that anything that might cause embarrassment will not be systematically withheld. In important areas like health, they will be tempted to withhold this type of information because it could result in a debate in Parliament, because people might protest, or because reporters will kick up a fuss.

[Text]

• 1640

Mais c'est justement là où la santé du public est en jeu qu'il y a lieu de rouspéter! c'est déplaisant d'apprendre, peut-être, je ne sais pas, qu'il y a tant de dizaines de milliers de maisons au Canada qui ont été isolées avec des produits qui sont peut-être toxiques, peut-être cancérogènes. C'est déplaisant d'entendre cela mais, pour un gouvernement, je ne comprends pas qu'on puisse dire . . .

Mr. Allmand: You did not have to convince me. I asked the question because you did not mention it in your brief. I could give you many examples where it is not a question of safety but where it is a question of hurting commercial interests.

There is a situation where in the Department of Consumer Affairs they tested baby playpens and banned several that were considered very good in the United States and had passed the test down there. These playpens were taken off the market and the businessmen who were selling them in Canada were hurt considerably by the ban. The question is: what was the test by which they decided to ban those playpens? If they were legitimate, fine; if they were not legitimate then the test should be revised.

I am pleased that you put on the record that you find clause 23 of Schedule I too strict because the way the section reads right now the head of a government institution, let us say Consumer and Corporate Affairs, could test a product, ban the product and, of course, refuse to disclose the testing technique because, as he might say, it would be prejudicial to the use of the results, the use of the results to ban the product. In my opinion that is not a sound basis for banning the test technique.

I might add that in the case in point the test technique was revealed two years ago because the businessmen in question appealed to their member of Parliament who raised hell in Ottawa. If finally got up to the level of the minister and the minister made sure that the techniques were made public. I just wanted it put on the record as to whether you were for or against that.

The other day I asked Ms Hansen questions with respect to Clause 16 of Schedule I and there was some doubt in her mind with respect to the interpretation of Clause 16. As a matter of fact, she interpreted that clause in a way I would not. I just want to see how you would interpret it. It says in Clause 16.(1):

The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains Here is the part that is important:

(a) information obtained or prepared by any government institution or part of a government institution that is an investigative body . . . pertaining to (ii) the enforcement of any law of Canada

The way I read it is that the Department of Fisheries and Oceans, which does some investigations with respect to the enforcement of the Fisheries Act, could refuse to reveal information which led them to refuse a licence or grant a licence, or other things like that. For example, it says "the enforcement of any law". Further to that meeting, I had an opinion from law

[Translation]

But if public health is being endangered, we should hick up a fuss! It is pleasant to find out that tens of thousands of Canadian homes have been insulated with products that may cause cancer. It is unpleasant, but I do not understand how the government can say . . .

M. Allmand: Vous prêchez un converti. Si je vous pose la question, c'est que vous n'en avez pas parlé dans votre mémoire. Je peux vous donner des exemples où il ne s'agissait pas de sécurité, mais d'intérêts commerciaux.

Le ministère de la Consommation et des Corporations a testé des parcs pour bébés et il a interdit la vente de plusieurs modèles qui étaient très bien vus aux États-Unis et qui répondaient aux normes de sécurité en vigueur là-bas. On a interdit la vente de ces parcs, ce qui a nui considérablement aux entreprises qui les vendaient au Canada. Je voudrais savoir quelles normes ont été appliquées. Si les normes étaient valables, parfait; sinon, il faudrait modifier le test.

Je suis heureux d'apprendre que vous trouvez l'article 23 de l'annexe I trop restrictif. Avec le libellé actuel, le responsable d'une institution fédérale, le ministère de la Consommation et des Corporations par exemple, pourrait tester un produit, refuser de divulguer les résultats des tests sous prétexte que la divulgation nuirait à l'exploitation, et se servir simplement des résultats pour interdire la vente du produit. Je ne crois pas que cela puisse se justifier.

Cette technique a été mise au jour il y a deux ans, parce que les industriels en question avaient fait appel à leurs députés qui ont remué ciel et terre à Ottawa. Le ministre en a eu connaissance et elle a fait en sorte que le public soit au courant de la méthode utilisée. Je voudrais savoir si vous êtes pour ou contre ce genre de disposition.

Il y a quelques jours, j'ai interrogé Mme Hansen sur l'article 16 de l'annexe I et elle n'était pas très certaine de l'interprétation de cet article. En fait, son interprétation ne correspondait pas à la mienne. Je voudrais savoir ce que vous pensez de l'article. Je cite le paragraphe 16.(1):

Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant:

Et voici la partie importante:

a) des renseignements obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par la subdivision de l'institution qui constitue un organisme d'enquête . . . visant à ii) faire respecter les lois fédérales.

J'ai l'impression que le ministère des Pêches et des Océans, qui mène des enquêtes sur l'application de la Loi sur les pêcheries, pourrait refuser de divulguer les renseignements qui expliquent, par exemple, le refus d'un permis. On parle de faire respecter les lois fédérales. Après la séance en question, les conseillers juridiques de la division des recherches de la

[Texte]

officers in the research branch of the Parliamentary Library who agree with my interpretation that it could mean any government institution, not simply an investigative government institution. How do you interpret that clause?

Ms. Jackson: We are not lawyers but we share the same concern. That was the main point of our brief, that we feel all exemptions should be as narrow as possible.

• 1625

Mr. Allmand: I see. You have not really tried to interpret the full meaning of that Clause 16.(1). The way I read it, any government institution that enforces any law could refuse to give information with respect to the enforcement of law, even if it were not an investigative body such as the RCMP. Nearly every department enforces laws and conducts investigations in the enforcement of those laws. Some of those investigations relate, as I say, to the enforcement of the Transport Act, the Broadcasting Act, the Aeronautics Act, the Public Service Staff Relations Act; I could go on and on. But these acts are not criminal acts, nor are the bodies that investigate investigative bodies in the usual sense. They are simply officers who work for the department.

M. Leclerc: J'ai essayé de comprendre cet article 16. Ce qui est paradoxal si je comprends bien, en vertu de cet article 16, par exemple, le gouvernement pourrait déposer sept volumes de ses constatations et résultats d'enquête sur l'industrie pétrolière au Canada. Il n'y a aucun citoyen, il n'y a aucun journaliste qui pourrait demander des documents spécifiques qui ont servi à établir cette enquête-là alors qu'il n'est pas question d'acte criminel encore, où tellement peu que le gouvernement n'a porté aucune accusation à la suite du dépôt de ces documents-là.

Alors, l'alinéa 16.a)(ii) est évidemment très vaste. J'ai essayé de comprendre si cela visait la GRC. Il semble qu'elle est incluse là-dedans. Mais est-ce que cela vise, par exemple, les divisions d'enquête de l'Armée canadienne, les services de renseignements? Ce n'est pas clair, parce que je présume qu'ils ne sont pas supposés se mêler de la question des crimes. Mais tous les autres départements, même les organismes du gouvernement qui ont une fonction d'enquête ou dont une des divisions a une fonction d'enquête, tomberaient sous le coup de cette disposition-là.

Cela aurait pour effet de soustraire beaucoup de matériel qui n'a rien à voir avec la sécurité de l'État ou avec les procédures criminelles. C'est un cas où on a étendu à toute enquête une discrétion qui n'est justifiée que pour certaines enquêtes.

Mr. Allmand: Thank you.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman. May I add my welcome to the representatives of the Centre for Investigative Journalism and thank them for their submission.

I really, in the short time available, want to make more of a comment and ask you for your response.

[Traduction]

Bibliothèque du Parlement étaient d'accord avec mon interprétation et m'ont dit qu'il pouvait s'agir de n'importe quelle institution fédérale et pas seulement d'un organisme d'enquête. Quelle est votre interprétation de cet article?

Mme Jackson: Nous ne sommes pas des juristes. Nous partageons vos préoccupations. Nous avons dit dans notre mémoire, que les exceptions devraient être aussi limitées que possible.

M. Allmand: Je comprends. Vous n'avez pas vraiment essayé d'interpréter le paragraphe 16.(1). D'après moi, toute institution fédérale qui applique la loi peut refuser de divulguer des renseignements relatifs à l'application de la loi, même s'il ne s'agit pas d'un organisme d'enquête comme la Gendarmerie royale. Presque tous les ministères sont chargés d'appliquer certaines lois et doivent mener des enquêtes pour assurer l'application de celles-ci. Ces enquêtes peuvent porter sur l'application de la Loi sur les transports, de la Loi sur la radiodiffusion, de la Loi sur l'aéronautique, de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, etc. Mais ces lois ne font pas partie du Code criminel et les organismes qui mènent les enquêtes ne sont pas des organismes d'enquête proprement dits. Ce sont des fonctionnaires du ministère.

Mr. Leclerc: I have tried to understand Clause 16. What is paradoxical, if I have understood correctly, is that under Clause 16, the government could table seven volumes containing the results of an inquiry into the oil industry in Canada. No citizen and no reporter can ask what documents were used in this inquiry, since no reference has been made as yet to criminal activity and the government has not yet laid charges as a result of the inquiry.

Subclause 16.(a)(ii) is very broad. I tried to determine whether it covers the RCMP. It seems that it is included. But does the clause also cover the Canadian Armed Forces investigations divisions, or its intelligence service? It is not clear because I suppose they are not supposed to get involved in criminal activities. But all other government departments, even government agencies that carry out investigations or have investigative divisions, would be covered by this clause.

This could exempt a great deal of material that has nothing to do with national security or criminal proceedings. This is a case where discretion is extended to all investigative proceedings, where it can only be justified for certain investigations.

M. Allmand: Merci.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président. Je souhaite la bienvenue aux représentants du Centre du journalisme d'enquête et je les remercie de leur mémoire.

Je n'ai pas beaucoup de temps, mais je voudrais faire une observation et vous demander ce que vous en pensez.

[Text]

The Chairman: We will extend the time because we have another group.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

I feel, and have felt for some time, that there is a real danger in the kind of legislation contained in the proposed access to information act that forms part of Bill C-43. That is, at the present time there is a flow of information from government sources to a number of people; representatives of the Canadian Historical Association are obtaining information, librarians are obtaining information, and I am sure journalists are obtaining information. The danger is that with the passage of this legislation, this may become the technique for obtaining information from government institutions, and the provisions of the act may be applied even where information is now flowing to persons who seek information from government departments and institutions without the benefit of this kind of legislation.

One of the mechanisms that might cause that to occur is Clause 11, which provides for a fee for an application for information. In your submission, you indicate that you think a fee ought not to be charged. I agree with that submission, but for a reason you have not articulated in your submission. This is what I want to get your reaction to.

If a fee is imposed, Mr. Fox might say it can be waived; but as far as I know, there is no provision in government circles for waiving a fee. Some of the fees that the Government of Canada and provincial governments charge for various services are not, in my memory, which extends over 25 years in the public service, waived. If any fee is imposed under this act I do not think it will be waived, notwithstanding Mr. Fox's undertaking indicated in your brief. So, as I have said to other persons appearing before the committee, if a fee is imposed by statute, and in the absence of a very clear provision for a waiver, public servants are going to feel compelled to charge that fee and to observe the procedure for any request for information. If they do not, the Auditor General will come along at some point in time and claim that thousands of dollars are being lost because public servants are not collecting the fees and giving out information. That is on the bad side.

• 1650

On the good side is the fact that this act, in its own statement, is intended to extend the law relating to freedom of information and it presumably is not intended to adversely effect any processes of information given that are now being observed and followed, so there is that hope for the future. I would like to know whether you have concerns along these lines and if so, perhaps you might at least confirm that you have those concerns.

Ms. Jackson: We are very concerned. We are hoping to get a strong act that, as in the United States, will open more avenues than it closes. If we get a weak act, we are afraid that we are going to have another Nova Scotia on our hands. But we feel that we need more than an access...

[Translation]

Le président: La séance sera prolongée, car nous devons entendre un deuxième groupe de témoins.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président.

Je suis convaincu, et je le suis depuis quelque temps, que les dispositions du Bill C-43 qui portent sur l'accès à l'information sont dangereuses. En ce moment, de nombreuses personnes reçoivent de l'information du gouvernement: des représentants de l'Association canadienne de l'histoire; des bibliothécaires et même des journalistes. Si la loi est adoptée, il y a danger que le recours à la loi devienne la méthode la plus courante pour obtenir de l'information des institutions fédérales et que la loi soit invoquée inutilement.

L'article 11, qui prévoit des frais de communication pourrait renforcer cette tendance. Vous dites, dans votre mémoire, que vous vous opposez à ce qu'on impose des frais. Je suis d'accord avec vous mais pas pour les raisons que vous donnez. C'est pourquoi je veux savoir ce que vous en pensez.

M. Fox va peut-être prétendre qu'il peut y dérogation; mais, à ma connaissance, les institutions fédérales n'ont pas de mécanisme qui permette de supprimer les frais. J'ai été fonctionnaire pendant 25 ans et, si je me souviens bien, les frais imposés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour certains services qu'ils offrent ne sont pas supprimés. Nonobstant la promesse de M. Fox, dont vous avez parlé dans votre mémoire, je ne crois pas que les frais prévus dans la loi seront supprimés. Donc, comme je l'ai déjà dit à d'autres personnes comparaisant devant le Comité, si la loi devait imposer des frais de communication sans qu'il soit clairement établi qu'il y a aussi droit de dispense, les fonctionnaires devront se sentir obligés d'imposer ces frais et d'observer toute cette procédure pour chaque demande d'information. S'ils ne le font pas, le Vérificateur général leur tombera dessus un de ces quatre matins en disant que des milliers de dollars se perdent parce que les fonctionnaires ne perçoivent pas les droits et donnent tous des renseignements gratuits. Ça, c'est le mauvais côté des choses.

D'autre part, il est vrai qu'il est bien précisé dans le projet de loi qu'il est destiné à élargir la législation concernant la liberté d'information et qu'on n'entend donc pas, on peut le supposer, s'en servir pour nuire à tout effort déjà entrepris dans ce domaine, ce qui signifie qu'il existe un certain espoir pour l'avenir. J'aimerais savoir si ce genre de question vous préoccupe et, si c'est le cas, vous pourriez peut-être nous le faire savoir clairement.

Mme Jackson: Cela nous préoccupe au plus haut point. Nous espérons que la loi sera aussi rigoureuse que celle qui existe aux États-Unis, c'est-à-dire qu'elle ouvrira plus de portes qu'elle n'en fermera. Si la loi devait être par trop faible, nous craindrions d'avoir à vivre exactement la situation qui

[Texte]

Mr. Crosby (Halifax West): Now, careful there.

Ms. Jackson: I know. All I know are the complaints that I got from my members down there. We feel that access of information should be equal access and that is why we are against fees.

Mr. Crosby (Halifax West): I was going to end my question there but since you brought Nova Scotia into it, I have to explain for the record that although Nova Scotia has a freedom of information act, it does not fool too many people in terms of its purpose and intent to provide for greater access to information. It was one of the first acts in Canada, if not the first act, and it was, quite frankly, an amateur effort and really just intended to indicate perhaps an intention to enter into the field; but, in terms of actually opening up doors to government information, it has totally failed. In addition to this it has an appeal mechanism which is absolutely meaningless, which would have you go before the legislature and be met with a government majority, which is your problem in the first place: the government will not give you the information. I am not defending the law but . . .

Ms. Jackson: Happy to see that you agree with us.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, I agree with you. I have been a long time student of freedom of information legislation. Let me say that Nova Scotia's law is an example of the necessity of having some kind of independent review for refusals to disclose information under the statute, which this statute has in the form of a judicial review. A judicial review is different from an independent review. Perhaps you might comment on that. In judicial review you are going to go and result before a judge who may be totally disinterested in the subject and may give a very narrow view of the rights under the act with which your organization and other seekers of information will be stuck for all time. So I am not so sure that I agree that judicial review, as opposed to independent review, is advantageous. If you do not know what I mean by that, let me explain.

If the federal court of Canada gives a restrictive decision on cases that come before them, there is a danger that the public will be stuck with those decisions for all time. On the other hand, if there were a board or tribunal created under this act, which provided an independent review and as a result of the review a restrictive interpretation was given of the provisions of the act, it would be still the responsibility of the government, as opposed to the judiciary, to change the act. So do not forget, when you are considering this act, that the ultimate judge is the federal court of Canada which is not known to give broad interpretations to rights of public when the rights of the government are on the other side of the coin. Thank you.

[Traduction]

existe en Nouvelle-Écosse. Mais je crois qu'il nous faut beaucoup plus que l'accès . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Attention, là!

Mme Jackson: Je sais. Tout ce dont je puisse vous faire part, ce sont les plaintes qui me viennent des gens là-bas. Nous croyons que l'accès à l'information devrait être égal pour tous et c'est pourquoi nous nous opposons à l'imposition de droits.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'allais m'en tenir là dans mes questions mais, puisque vous avez soulevé la question de la Nouvelle-Écosse, je dois vous expliquer, pour votre gouverne, que même s'il existe une loi sur la liberté d'information en Nouvelle-Écosse, cela n'abuse pas tellement de monde quant au but et à l'intention visée. C'était une des premières lois de ce genre au Canada, sinon, la première, et il s'agissait franchement d'un effort d'amateur qui ne devait vraiment servir qu'à permettre au gouvernement de manifester son intention à cet égard. Cependant, pour ce qui est d'ouvrir vraiment les portes en matière d'information provenant du gouvernement, l'échec a été total. De plus, il s'y trouve incorporé un mécanisme d'appel tout à fait inutile qui vous oblige à plaider votre cause devant la législature où vous faite face à la majorité ministérielle qui, de toute évidence, est la cause première du problème: le gouvernement ne veut pas vous donner l'information que vous cherchez à obtenir. Je ne défends pas cette loi, mais . . .

Mme Jackson: Je suis heureuse de voir que vous êtes d'accord avec nous.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ça oui, je suis d'accord avec vous. J'étudie depuis longtemps toute cette question de la loi sur la liberté d'information. Permettez-moi de vous dire que la loi de la Nouvelle-Écosse prouve justement qu'il est nécessaire de prévoir un recours indépendant pour le cas où il y aurait refus de divulguer l'information en vertu de la loi, et nous parlons ici d'un recours judiciaire. Le recours judiciaire diffère du recours devant un organisme indépendant. Vous pourriez peut-être nous en toucher un mot. Lorsqu'il s'agit d'un recours judiciaire, il faut s'adresser à un juge qui se désintéresse peut-être totalement du fond du problème et qui rend une décision fondée sur une définition très stricte de vos droits en vertu de la loi, décision qui vous liera à tout jamais, vous, votre organisme et tous ceux qui chercheront à obtenir de l'information par la suite. Je ne suis donc pas convaincu que le recours judiciaire, par opposition à l'organisme dit indépendant, soit avantageux. Au cas où vous n'auriez peut-être pas tout à fait saisi, je me permets de donner un complément d'information.

Si la Cour fédérale du Canada rend une décision restrictive dans un cas dont elle est saisie, il y a danger que le public soit pris à tout jamais avec les résultats. D'autre part, si la loi permet la création d'une commission ou d'un tribunal pour qu'il y ait révision indépendante et si, résultat de cette révision, les dispositions de la loi étaient interprétées de façon restrictive, il reviendrait au gouvernement, par opposition au corps judiciaire, de modifier la loi. N'oubliez donc pas, en étudiant ce projet de loi, que le juge ultime sera la Cour fédérale du Canada dont on sait qu'elle n'interprète pas la loi de façon très libérale lorsqu'il s'agit de décider entre les droits du public et les droits du gouvernement. Merci.

[Text]

Le président: Je remercie M. Aubin, M^{me} Jackson et M. Leclerc de leur mémoire ainsi que d'avoir répondu aux questions des députés. La séance s'est très bien déroulée, tout le monde s'est intéressé à vos commentaires et à accepté de vous poser des questions. Je vous remercie encore une fois.

M. Leclerc: Merci beaucoup.

Le président: Nous allons maintenant passer à notre deuxième groupe l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens le *Canadian Daily Newspaper Publishers Association*. I have near me Mr. Patrick O'Callaghan, Mr. Paul Wilson, and Ms. Dona Harvey. I now give the floor to Ms. Dona Harvey.

• 1655

Miss Dona Harvey (Chairman, Canadian Daily Newspaper Publishers Association Division Committee (Managing Editor, *The Province*, Vancouver)): Thank you. I will do a brief introduction if you like.

I am Chairman of the Editorial Division Committee of the Canadian Daily Newspaper Publishers Association and also Managing Editor of *The Province* in Vancouver. Next to me is Paul Wilson, Chairman of the Government Affairs Committee of CDNPA. Next to Mr. Wilson is Patrick O'Callaghan, who is President-elect of CDNPA and also liaison between the Editorial Division Committee and the CDNPA Board.

We have given this committee a written submission of remarks and comments by CDNPA, but in addition to that I would like to make an oral submission at this time.

We appreciate this opportunity to appear before this committee on behalf of the Canadian Daily Newspaper Publishers Association. This group represents 82 of the 117 daily newspapers in Canada. Our submission on Bill C-43 was prepared by the freedom of information subcommittee of the Editorial Division of CDNPA. This submission was channelled through the Government Affairs Committee of our Association and approved by the Board of Directors of CDNPA.

We are pleased that the federal government has committed itself to FOI legislation in the form of Bill C-43. We believe public access to government information is essential to the health and well-being of any democracy.

There are certain aspects of the bill we support, and we would be pleased to elaborate on these during this meeting if the committee so desires. However, our association also has questions and concerns about various clauses of the legislation. We would like to elaborate on some of those mentioned in our written submission to this committee.

Our first major concern involves Clause 4 of Schedule I of the bill, which restricts freedom of access to Canadian citizens, landed immigrants, and Canadian corporations. We suggest this is too restrictive. If our government accepts the concept of public access to government information, and we believe with Bill C-43 it does, then we feel the term "public" must extend beyond our own citizens and landed immigrants. Surely in today's world the public affected by our nation's activities extends far beyond our own borders. This larger public should

[Translation]

The Chairman: I thank Mr. Aubin, Mrs. Jackson and Mr. Leclerc for their brief and also for answering the questions of our members. The meeting went very well, everyone was interested in your comments and put questions to you. I thank you once again.

Mr. Leclerc: Thank you very much.

The Chairman: We will now go to our second group, the Canadian Daily Newspapers Publishers Association, l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens. J'ai à mes côtés, M. Patrick O'Callaghan, M. Paul Wilson et M^{me} Dona Harvey. Je cède la parole à M^{me} Dona Harvey.

Mlle Dona Harvey (présidente, Association canadienne des éditeurs de quotidiens, Division de la rédaction (rédacteur en chef, *The Province*, Vancouver)): Merci. Je me présenterai rapidement, si vous voulez.

Je suis présidente du comité des services de rédaction de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens et je suis aussi rédacteur en chef de *The Province* à Vancouver. À côté de moi, Paul Wilson, président du comité des affaires gouvernementales de notre Association. À côté de M. Wilson, Patrick O'Callaghan, président élu de l'Association et agent de liaison entre le comité des services de rédaction et le conseil de l'Association.

Nous avons soumis au Comité un mémoire écrit et je voudrais donc simplement faire ici quelques remarques préliminaires.

Nous sommes heureux de pouvoir comparaître devant votre Comité. L'Association canadienne des éditeurs de quotidiens représente 82 des 117 quotidiens canadiens. Notre mémoire sur le Bill C-43 a été préparé par le sous-comité de la liberté de l'information de la Division de la rédaction de notre Association. Il est passé par le comité des affaires gouvernementales et a été approuvé par le conseil d'administration de l'Association.

C'est avec plaisir que nous voyons que le gouvernement fédéral a déposé un projet de loi sur la liberté de l'information, à savoir le Bill C-43. Nous estimons que l'accès aux informations gouvernementales est essentiel à la démocratie.

Nous appuyons certains aspects du projet de loi et serons heureux de développer notre pensée à ce sujet au cours de la réunion. Toutefois, nous avons également certaines hésitations et certaines inquiétudes quant à divers autres articles. Nous voulons aussi insister sur certains des points signalés dans notre mémoire.

Prenons tout d'abord l'article 4 de l'Annexe I du projet de loi qui limite le droit d'accès aux citoyens canadiens, aux immigrants reçus ou aux sociétés canadiennes. Nous jugeons que cela est trop restrictif. Si le gouvernement accepte le concept de la liberté de l'information, et nous pensons que c'est ce qu'il fait avec le Bill C-43, nous jugeons que le terme «public» doit aller plus loin que les citoyens canadiens et les immigrants reçus. Il est évident que, dans le monde d'aujourd'hui, ce n'est pas seulement le public canadien qui est touché

[Texte]

have as much right as Canadians to probe the Canadian programs and policies which affect their lives.

Let us take the example of an American reporter. Mr. Aubin mentioned the acid rain patterns—that is one example—as they extend from one country to the next; or mercury contamination in our shared water systems. Should that American journalist not have as much right to Ottawa's records as a Canadian reporter working on the same story? And should a West German or an African reporter not be able to examine the projects of CIDA or the Foreign Investment Review Agency as closely as any reporter in Canada? In the United States, under the U.S. Freedom of Information Act, Canadian journalists receive exactly the same treatment as American reporters. Canadian newspapers have turned to the U.S. act again and again to obtain information. Here we must add that this is often information about Canada which has not been available to us within Canada, so we have gone south of the border to get it.

If Canada opens its doors of information to include the public from other nations as well as our own, then our approach could have an impact on other nations also considering FOI legislation. This bill could help promote the free flow of information among nations, not Balkanize it.

• 1700

Turning now to Schedule I Clauses 5 and 10, we believe the government has a responsibility to provide a comprehensive, easy to understand index of all government documents and information. We further contend that all records should be acknowledged by this index, even if their contents cannot be revealed. If certain records and classes of records are excluded from the index, then how is the public to know they even exist? How can the public appeal to the information commissioner for fair consideration of the release of certain documents if their very existence is not revealed?

May we refer you to Clauses 30, 32 and 33 of the model bill of the Canadian Bar Association as a means of approaching indexing, and a regular supplementary list of new documents as they become available.

Schedule I Clause 7 allows 30 days for government response to applications for information. We believe this time period is too long. This is especially true in cases of referral and in situations involving third party intervention, where the total response time, if there is referral and then third party intervention, could be as long as 80 days. We recommend 10 working days for access and 10 for referral from the time the application is received. There are many instances where access to information involves a matter of some urgency. We believe 10 working days is adequate, with provisions in the bill for delays if valid reasons exist for such delays.

We have reservations about Schedule I Clause 11, and the cost of obtaining information. We believe the amount charged for access should be nominal, far below \$25, for individuals and nonprofit corporations, and a reasonable amount for

[Traduction]

par nos activités nationales. Ainsi, tout intéressé non-Canadien devrait avoir autant de libertés que nous pour étudier les politiques et programmes canadiens qui le touchent.

Prenons l'exemple d'un journaliste américain. M. Aubin a parlé des pluies acides qui dépassent les frontières ou du mercure qui contamine les cours d'eau que nous partageons. Ce journaliste américain ne devrait-il pas avoir, tout autant qu'un journaliste canadien, accès aux dossiers d'Ottawa s'il prépare un article sur le même sujet? Et un journaliste d'Allemagne occidentale ou d'Afrique ne devrait-il pas également pouvoir examiner les projets de l'ACDI ou de l'Agence d'examen des investissements étrangers tout aussi bien qu'un journaliste canadien? Aux États-Unis, la Loi sur la liberté de l'information donne aux journalistes canadiens exactement les mêmes droits qu'aux journalistes américains. Les journalistes canadiens argumentent sans cesse de la loi américaine pour obtenir des renseignements. Ajoutons qu'il s'agit souvent de renseignements sur le Canada que nous ne réussissons pas à obtenir au Canada et qu'il nous faut donc aller les chercher outre frontière.

Si le Canada ouvre les portes de l'information au public d'autres pays, cela pourrait influencer certains de ces pays qui envisagent également une loi sur la liberté d'information. Ainsi ce projet de loi pourrait-il aider au libre échange de l'information entre les nations.

Passons maintenant à l'Annexe I, articles 5 et 10, nous estimons que le gouvernement devrait compiler un index clair et complet et tous les documents et renseignements gouvernementaux. Nous prétendons aussi que tous les dossiers devraient y être inscrits, même si leur contenu ne peut être révélé. Certains dossiers et catégories de dossiers sont exclus de l'index, comment le public peut-il alors même savoir s'ils existent? Comment peut-il faire appel auprès du commissaire à l'information sous prétexte qu'on refuse la divulgation de certains documents alors qu'on ne sait même pas s'ils existent?

Nous nous permettons de vous renvoyer aux articles 30, 32 et 33 du projet de loi-type de l'Association du Barreau canadien pour ce qui est de la compilation d'un index et de sa mise à jour régulière grâce à des listes supplémentaires de tout nouveau document.

L'article 7 de l'Annexe I donne 30 jours au gouvernement pour répondre aux demandes de renseignements. Nous jugeons que ce délai est trop long, surtout si la demande doit être transférée à un autre service, car cela peut alors aller jusqu'à 80 jours. Nous recommandons dix jours ouvrables pour répondre et dix jours ouvrables si la demande doit être transférée à un autre service. Il y a bien des cas où l'accès à l'information est en effet urgent. Nous jugeons qu'un délai de dix jours ouvrables est suffisant, avec possibilité de prolongation du délai s'il y a des raisons valables.

Nous avons quelques réserves quant à l'article 11 de l'Annexe I et au coût de l'information. Nous jugeons que l'on ne devrait percevoir qu'un droit nominal, bien inférieur à \$25, lorsqu'il s'agit de demandes venant de particuliers et d'organismes.

[Text]

others. We understand the government's desire to avoid frivolous, time-consuming searches, but it is essential that in seeking a solution to this problem the government does not bar certain members of the public from access to information simply on the basis of cost.

The Daily Newspaper Publishers Association has major reservations about the extent and ambiguity of the exemptions listed under Schedule I Clauses 13 to 23. Two areas of primary concern are mentioned in our written submission, those of intergovernmental affairs and federal-provincial relations. We note that the wording of the exemptions in Schedule I Clauses 13 to 23 has been changed and expanded from Bill C-15 to Bill C-43.

Clause 21 under Bill C-15 restricted exclusion to genuine Cabinet documents, whereas Bill-43 opens the possibility of labelling any document as a "draft for cabinet" or "memo to the minister" thus moving it into a nonrelease category.

In Clause 22, Bill C-15 protected for 20 years those records which were prepared by a government institution or minister. Bill C-43 extends the exemption to records prepared not just by them but also for them. This presumably could include all public correspondence, briefs or submissions made to government, many of which are now routinely available.

Moving on to Schedule I Clause 25, may we refer the committee to page 4 of our submission. We expressed there concern about a possible contradiction between Schedule I Clause 72, which calls for a permanent review of the administration of the act—and we are not quite sure what that means—and Schedule I Clause 25. (2). We found the language of Clause 25. (2) very confusing, and we must also confess our own language in our written submission is just as confusing. If we now understand Schedule I Clause 25. (2) correctly, it requires a review within three years of all acts, excepts C-43, which require that information be withheld, and calls for a preparation of a report describing necessary changes to those other acts which deal with secret information. Fair enough.

However, we would appreciate assurance from the committee that Schedule I Clause 72 provides for a regular review of C-43, the act itself, and not just the formal administration of the terms of the act. We believe that such a review is vital to the continued effectiveness of this act.

Schedule I Clauses 50, 51 and 52 define the power of the appeals court. We urge the committee to repeal Clause 51 of this bill and let all cases of judicial review be governed by Clause 50.

• 1705

Clause 51 singles out subsections referring to federal/provincial relations, international affairs and defense, law enforcement and financial information. It says that the court must determine if the head of an institution "did not have reasonable grounds" to refuse access. The focus therefore shifts from

[Translation]

mes à but non lucratif et que les droits devraient rester raisonnables pour les autres. Nous comprenons que le gouvernement essaie d'éviter les demandes frivoles qui occasionnent des pertes de temps, mais il est essentiel que cela n'empêche pas le public d'accéder à l'information pour une simple question d'argent.

L'Association canadienne des éditeurs de quotidiens a de sérieuses réserves quant à l'étendue et l'ambiguïté des exemptions énumérées aux articles 13 à 23 de l'Annexe I. Nous signalons dans notre mémoire deux éléments qui nous gênent particulièrement, à savoir les affaires intergouvernementales et les relations fédérales-provinciales. Nous remarquons que le libellé des articles 13 à 23 sur les exemptions est d'une portée plus large que dans le Bill C-15.

En effet dans le bill C-15, l'article 21 limitait les exemptions aux véritables documents du Cabinet, alors que le Bill-43 ouvre la possibilité de désigner n'importe quel document «projet pour le Cabinet» ou «note de service au ministre» pour le placer dans la catégorie non divulgable.

A l'article 22, le Bill C-15 protégeait pendant 20 ans les dossiers préparés par un organismes gouvernemental ou un ministre. Le Bill C-43 pousse cette exemption au dossier préparé non seulement par eux mais également pour eux. Cela pourrait donc inclure toute correspondance publique, tout mémoire ou rapport présenté au gouvernement, nombre de documents qui sont actuellement disponibles.

A propos de l'article 25 de l'Annexe I, le Comité pourrait se reporter à la page 4 de notre mémoire. Nous nous inquiétons en effet d'une contradiction possible entre l'article 72, qui prévoit un examen permanent de la loi, même si nous ne savons pas exactement ce que cela signifie, et le paragraphe 2 de l'article 25. Nous trouvons que le libellé de ce dernier paragraphe est très confus et nous avouons que nos propos sont également confus dans le mémoire qui vous a été soumis. Si nous comprenons bien ce paragraphe 2 de l'article 25 de l'Annexe I, il exige que soient examinées sous trois ans toutes les lois, sauf la C-43, qui exigent que des renseignements ne soient pas divulgués et la préparation d'un rapport décrivant les changements nécessaires dans ces lois traitant de renseignements secrets. Parfait.

Toutefois, nous souhaiterions que le Comité nous assure que l'article 72 de l'Annexe I prévoit bien qu'une révision régulière de la C-43, non pas seulement un examen de la façon dont elle est administrée. Nous jugeons qu'une telle révision est essentielle à l'efficacité de la loi.

Les articles 50, 51 et 52 de l'Annexe I définissent les pouvoirs de la cour d'appel. Nous exhortons le comité à abroger l'article 51 de ce projet et à faire en sorte que tous les cas d'examen judiciaire soient régis par l'article 50.

L'article 51 en effet énumère les paragraphes touchant les relations fédérales-provinciales, les affaires internationales et la défense, l'application de la loi et les renseignements financiers. Il stipule que le tribunal doit déterminer si le refus du responsable de l'institution «n'était pas fondé sur des motifs

[Texte]

the information itself to the reasonableness of the grounds for refusing access. We believe that Clause 50 gives sufficient strength and scope to the court review process, and that Clause 51 limits the effectiveness of that review. Therefore Clause 51 should be deleted.

Finally, we feel it is important that an amendment be added to Bill C-43 stating that no previously accessible information become inaccessible as a result of the passage of the bill. This could be added to Clause 67 which states that the act does not apply to published material or material available for purchase by the public, or to library and museum material for reference or exhibition, or for material in the Public Archives. Here we suggest that Section 5-2 of the model bill of the Canadian Bar Association be considered as a worthwhile addition and here we quote. "Nothing in this act shall be interpreted to restrict or deemed to be interpreted to restrict access to information provided to the public by custom or practice prior to the coming into force of this act."

May we again express our pleasure at the intent of this bill and many of its provisions. We hope our comments will help you in your assessment of the bill and possibly in the strengthening of it. Thank you.

The Chairman: Thank you, Ms. Harvey. Any other comments by Mr. Wilson or Mr. O'Callaghan . . . no?

Mr. Crosby or Mr. Hnatyshyn—which one?

Mr. Hnatyshyn: We are going to sing a duet. The think alike.

I want to welcome the witnesses and thank Mr. Crosby for insisting that I go first.

I realize that the witness is from a western newspaper, and I just want to assure you that not all of us think that you are a representative of the press who is spreading dissent in western Canada so that profits can go to eastern sources. I would just like to put that on the record. I want to welcome you, anyhow, even though you are from western Canada.

I want to say as well, that there seems to be a pattern that has developed quite consistently in all the representations we are getting. Yours is an original and a perceptive presentation but there is a great deal of uniformity in the recommendations of numerous briefs that we are now receiving. I hope that this is being listened to by the parliamentary secretary to the minister, who has been faithful his attendance here, and that he will not take the initiative that was taken by the House Leader of the government, to suggest that from now on we just simply table all our presentations and hand them to *Hansard*. I think it is important that you are able to come here and answer questions and have an actual debate on the merits of the proposal.

I think one of the unique parts of your brief is the whole timeframe within which responses must be given by the government. That is a unique aspect which you have brought forward. On a couple of occasions I have gone down to the United States with parliamentary delegations and the reaction we got from people down there has been that 10 days is quite

[Traduction]

valables». Ainsi, ce n'est plus de l'information mais du motif du refus qu'il est question. Nous jugeons que l'article 50 donne suffisamment de force et de champ au pouvoir du tribunal, alors que l'article 51 limite l'efficacité de l'intervention du tribunal. C'est pourquoi nous souhaitons que l'article 51 soit supprimée.

Enfin, nous estimons qu'il est important d'ajouter au bill C-43 qu'aucun renseignement préalablement divulgué ne peut devenir confidentiel suite à l'adoption du projet de loi. Cela pourrait être ajouté à l'article 67 qui stipule que la loi ne s'applique pas aux documents publiés ou mis en vente publique ou aux documents de bibliothèque ou de musée utilisés uniquement à des fins de référence ou d'exposition, ou encore aux documents déposés aux Archives publiques. Ici, nous suggérons que le paragraphe 2 de l'article 5 du projet de loi type de l'Association du Barreau canadien puisse être ajouté, à savoir: «Nulle disposition de la présente loi ne peut être interprétée dans le sens d'une restriction à l'accès à l'information déjà garanti au public par l'usage ou la coutume avant l'entrée en vigueur de la présente loi.»

Nous répétons que nous sommes très satisfaits de l'intention du projet de loi et de nombreuses de ses dispositions. Nous espérons que nos remarques vous aideront dans son étude et vous permettront peut-être de l'améliorer. Merci.

Le président: Merci, madame Harvey. Monsieur Wilson ou monsieur O'Callaghan auraient-ils d'autres remarques à faire?

Monsieur Crosby ou monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Nous allons chanter un duo. Nous sommes du même avis.

Je suis heureux de souhaiter la bienvenue aux témoins et remercier M. Crosby qui insiste pour que je passe en premier.

Je crois comprendre que le témoin travaille pour un journal de l'Ouest et je puis vous assurer que nous ne sommes pas tous à penser que vous représentez la presse qui sème la dissension dans l'ouest du Canada pour que l'Est en bénéficie. Que cela soit bien clair. Je répète donc que vous êtes la bienvenue, même si vous venez de l'ouest du Canada.

J'ajouterais qu'il semble que tous les mémoires que nous recevons reviennent sur certains points semblables. Malgré l'originalité de votre présentation très bien réfléchie, nous pouvons constater une grande uniformité dans les recommandations contenues dans de nombreux mémoires. J'espère que le secrétaire parlementaire du ministre, qui est très assidu à nos réunions, en tiendra compte et qu'il ne suivra pas l'initiative du leader de la majorité à la Chambre qui veut que dorénavant nous nous contentions de déposer nos discours pour qu'ils soient imprimés au *Hansard*. Il est en effet important que vous puissiez venir répondre aux questions et participer à un véritable débat sur les mérites de la proposition.

Un des éléments qui distingue votre mémoire est la partie qui porte sur les délais de réponse. Nous n'en n'avions pas encore entendu parler. A diverses occasions, j'ai dû me rendre aux États-Unis avec des délégations parlementaires et l'on nous a en effet bien dit que dix jours étaient suffisants. Si l'on donne trente jours à la Fonction publique, il est évident qu'elle

[Text]

sufficient, thank you. That if you give the public service 30 days, they will certainly take that; if you give them 100 days, they will take that. There is the element of having a 10-day period there because it makes them aware of the fact that this requires an immediate reply. This does not cause any dislocation because if in fact there is rational, reasonable reason for not responding, they can get extensions. There, they have to make an application to the District Court.

I have a sort of a general question, which was raised with the previous delegation by Mr. Robinson, I believe. The government has given guidelines now that the departments are to, in effect, undertake disclosure of information on the spirit of the proposed legislation. Are you in a position, representing a daily newspaper association, to let us know what your experience has been with the government on the basis of this new enlightened attitude that they are taking with respect to the release of documents and information? Have you noticed any improvement over what has been the case prior to the introduction of this legislation?

• 1710

Ms. Harvey: I speak only of the feedback I have had and, no, to the best of my knowledge there has been no change, no improvement. If anything, little by little it continues to get harder. But I defer to these gentlemen as well.

Mr. O'Callaghan: Just for the record, Mr. Hnatyshyn, two-thirds of this committee is from western Canada.

Mr. Hnatyshyn: I know that. I was taking the better-looking part of the body.

Mr. O'Callaghan: No, I have noticed no other change either, but of course some of our problems are not necessarily with federal governments. We have provincial governments to worry about, and I appreciate that this does not come within the provenance of this committee.

Mr. Hnatyshyn: In connection with the operation of this legislation, my colleague, Mr. Crosby, has pointed out on different occasions the concern he has that this legislation may operate to restrict the access to information, as opposed to making it more easily available to the public, by virtue of the fact that it will become the sole basis upon which information is granted. I think it is a valid point we have to look at.

Looking at it in possibly another way, you make a suggestion that there should be some provision that the act have a specific revision in it which will not be interpreted to restrict the access to information. But I wonder if you have considered whether or not that will indeed avoid the prospect Mr. Crosby puts forward. What has happened up until now is that any time the individual citizen asks for information he writes to a department, says that he wants to get a copy of some information which is not classified or not sensitive and he tends to get copies without fee, without problem and without hassle. From now on, with this legislation, there may be the prospect of having anyone—including the newspapers, reporters, members of parliament, whoever—having to come forward, pay a fee and go through the post-office-form process. Do you think this

[Translation]

les prendra; si on lui en donne cent, elle les prendra aussi. Limiter ce délai à dix jours doit en effet lui faire comprendre que l'on exige une réponse immédiate. Cela ne gêne absolument pas car, s'il existe de bonnes raisons pour ne pas répondre, une prolongation est toujours possible. Là-bas, ils doivent en faire une demande au tribunal de district.

J'aurais une question d'ordre général que M. Robinson, si je ne m'abuse, a déjà posée au témoin précédent. Le gouvernement a en effet émis des directives selon lesquelles les ministères doivent divulguer les informations dans l'esprit du projet de loi. Représentant une association de quotidiens, pourriez-vous nous dire ce que représente pour vous cette nouvelle attitude de la part du gouvernement? Avez-vous remarqué une amélioration depuis qu'a été déposé le projet de loi?

Mme Harvey: A ma connaissance, non, rien n'a changé. Au contraire, il semble que ce soit toujours un peu plus difficile. Mais peut-être ces messieurs auraient-ils quelque chose à ajouter.

M. O'Callaghan: Je vous signale simplement, monsieur Hnatyshyn, que deux tiers de notre comité viennent de l'ouest du Canada.

M. Hnatyshyn: Je le sais bien. Je voyais le meilleur côté.

M. O'Callaghan: Non, je n'ai pas non plus constaté de changement, mais il est évident que certains de nos problèmes ne sont pas nécessairement dus au gouvernement fédéral. Nous avons également les gouvernements provinciaux, et il est certain que cela ne relève pas de la responsabilité de votre comité.

M. Hnatyshyn: Quant à l'application de la loi, mon collègue, M. Crosby, a signalé à diverses occasions qu'il s'inquiétait qu'elle limite l'accès à l'information plutôt que le contraire et que ce sera la seule base sur laquelle on se fondera pour divulguer ou non des renseignements. Je crois qu'il faut en effet songer à cela.

Peut-être, d'un autre point de vue, gérez-vous qu'une disposition stipule que la loi ne peut être interprétée comme limitant en aucune façon l'accès à l'information. Pensez-vous que cela éviterait l'éventualité dont parle M. Crosby? Jusqu'ici, chaque fois qu'un particulier demande un renseignement, il écrit au ministère et, s'il s'agit de renseignements non confidentiels, en général il le reçoit sans frais ni problème. Dorénavant, avec une telle loi, il est possible que tout le monde, et notamment les journalistes et les députés, enfin n'importe qui qui demandera un renseignement, soit obligé de payer et de présenter un formulaire distribué au bureau de poste. Pensez-vous que la disposition que vous suggérez éviterait ce genre de situation? Ou jugez-vous qu'il faut quelque chose d'autre pour préciser que cette loi ne doit servir qu'en dernier ressort et qu'en fait le

[Texte]

provision you have suggested would avoid that? Or do you think we need something more in the legislation to indicate that this legislation is only to be used as a kind of last resort, something in effect directing the government to give out information freely but, if all else fails, then entitling the citizen to use the provisions of this to get specific documents?

Mr. O'Callaghan: I think what we are saying in our brief, Mr. Hnatyshyn, is that there should be a nominal fee of no more than \$25 for citizens; corporations may pay something else. I think we are dealing here with a process of government, and government is government for the people on behalf of the people. I think the average citizen is entitled to know what government is doing in his name. I think he is entitled to know as a citizen, just as he is entitled to expect a newspaper—which has greater resources than he has—to make the same enquiries on his behalf.

I am sure this will lead to a certain number of nuisances who want to find out information and put you to a great deal of trouble. I expect that and I am sure that will happen. But I think we have to live with that in a democracy. I think we must expect tax payers to be interested in what is happening in their name and to be able to obtain that information. I think it is going to happen. During the earlier hearing just before we started I heard somebody mention General Motors. I would assume that General Motors is a pretty good taxpayer and is entitled to have access to certain information, just as an average citizen is. I am certain it will overload some government departments, but I think that is a necessary problem of democracy, one we will have to live with.

Ms. Harvey: I would think that Clause 5.(2)—and I mentioned the Bar Association—was the very minimum of what is needed to safeguard the flow of information that exists now. Now it may be possible that the government would consider adding some reference to cost, that information now available for free be continued to flow, and I raise a question as to how accessible information really is to the general public. Journalists, with all our contacts, have a difficult time, getting information out of government circles, and I would think that the average citizen has even more difficulty. The government, by introducing this act, I think indicates an intent to uphold the spirit, and we would hope that intent would be hammered home through all of their political and civil service members.

• 1715

Mr. Hnatyshyn: In terms of ranking difficulty in getting information in government circles, it should go, in reverse order of accessibility or difficulty in getting it: one, the average citizen; two, press and newspapers; and three, members of Parliament. We are on the bottom there so I hope you do not feel too badly.

There is one other aspect I want to deal with which is not dealt with specifically in your presentation. It is something I have asked a number of witnesses about, and that is the way in which this bill is set up with respect to Crown corporations becoming a larger consideration in terms of public policy; becoming vehicles for public policy of government and so on. This bill, as you will have noticed, appends those Crown

[Traduction]

gouvernement doit divulguer gratuitement l'information et que ce ne serait qu'en cas de difficulté que les intéressés devraient avoir recours aux dispositions de cette loi pour obtenir certains documents?

M. O'Callaghan: Je crois que dans notre mémoire, monsieur Hnatyshyn, nous parlons d'une somme nominale n'excédant pas \$25 pour les particuliers; les sociétés pourraient payer plus. Il s'agit là du gouvernement, et le gouvernement doit agir pour le peuple et par le peuple. Le citoyen moyen a le droit de savoir ce que fait le gouvernement en son nom. C'est un droit du citoyen, tout comme il a le droit de s'attendre à ce qu'un journal, qui a davantage les moyens que lui, fasse certaines recherches pour lui.

Je suis bien sûr que cela poussera certains empoisonneurs à embêter tout le monde pour obtenir des renseignements. Il est certain que cela arrivera. C'est inévitable en démocratie. Il faut s'attendre à ce que les contribuables s'intéressent à ce qui se fait en leur nom et tentent d'obtenir des renseignements. Cela arrivera certainement. Pendant que vous entendiez les témoins qui nous ont précédés, quelqu'un a parlé de la General Motors. Je suppose que cette société est un bon contribuable et qu'elle doit avoir droit d'accès à certains renseignements, tout comme le concitoyen moyen. Il est évident qu'elle inondera de demandes certains ministères, mais je crois que c'est un des problèmes inévitables dans une démocratie.

Mme Harvey: Je crois que le paragraphe 2 de l'article 5 du projet de loi type de l'Association du barreau, est le strict minimum nécessaire au maintien de l'accès à l'information qui existe aujourd'hui. Peut-être le gouvernement voudrait-il envisager dorénavant de faire payer certains renseignements, actuellement gratuits, et ce qu'il faut savoir, c'est dans quelle mesure le grand public a véritablement accès à l'information. Les journalistes, avec tous leurs contacts, ont du mal à obtenir des renseignements dans les cercles gouvernementaux, mais je pense que le citoyen moyen est encore plus mal loti. En déportant cette loi, le gouvernement semble vouloir, je crois, conserver cet esprit et nous espérons que tous les membres de la Fonction publique et tous les politiciens se chargeront d'en faire état.

M. Hnatyshyn: Dans l'ordre de difficulté à obtenir de l'information dans les cercles gouvernementaux, on devrait mettre: premièrement le citoyen moyen, deuxièmement, la presse et les journalistes et troisièmement, les députés du Parlement. Nous sommes en bas de liste, par conséquent, j'espère que vous ne vous sentez pas trop mal traités.

Je voudrais soulever un autre aspect que vous ne mentionnez pas dans votre mémoire. J'en ai parlé à plusieurs témoins, il s'agit de la façon dont le projet de loi est rédigé, les sociétés de la Couronne qui deviennent une partie très importante de la politique publique, qui deviennent les véhicules de la politique publique du gouvernement par exemple. Vous remarquerez que ce projet de loi cite en annexe les sociétés de la Couronne

[Text]

corporations that will be subject to the act, and has not included a number of Crown corporations that reportedly are in the commercial, competitive area of endeavour.

As a group, have you considered the suggestion that has been made, and one that I would make, that the act should have universal application to all government agencies and Crown corporations; and that each of them would in fact have to defend the refusal to disclose documents within the guidelines, as opposed to the present situation where we have to sort of add on the name of new Crown corporation or fight to have somebody included or not included? My suggestion is that we make it of universal application and have the reverse onus kind of situation apply; that is, Petro-Canada, CNR, Air Canada could refuse on the basis that it was a matter that involved competition, trade secrets or whatever. Would you be receptive to that kind of approach?

Mr. E. Paul Wilson (Chairman, Government Affairs Committee, Canadian Daily Newspaper Publishers Association): I think there is a concern here, or at least I am sure we would have a concern here, with the class of the Crown corporation. Under the Financial Administration Act, I think it is, there are four classes of Crown corporation. If you are talking about the difference between a class C and a class D—a class D corporation being an Air Canada, let us say, which is looked upon as being profitable and financing itself from profits—I think we would be uneasy if there was a uniform application to all classes of Crown corporation, because when you get into class C there probably is some type of public funding occurring there. I believe that type of corporation is somewhat different in the competitive sense, with the private sector competition, from a class D corporation, so I would be a little uneasy seeing a uniform relationship there. But in dealing with the class D Crown corporations, I would be inclined to believe there perhaps is some consideration; that for Air Canada vis-à-vis C.P. Air or Eastern Airlines and so on, it may be to their disadvantage.

I do not know whether that describes precisely what you are getting at. But I do see a risk in applying any kind of blanket approach to all Crown corporations.

Mr. Hnatyshyn: I guess the point I am making is that in the act itself there is the availability of refusal to disclose if they fall within certain exemptions; that is to say, if it is information that might affect its competitive nature or involve competition or, indeed, trade secrets and business information that might be detrimental. All I am saying is that all of these Crown corporations have the common factor that they are being paid for by John Q. Public, taxpayer, and it just seems to me that, rather than given them blanket exemption, I would prefer to err the other way and have them sort of stand on guard and account for themselves and give information, unless they can demonstrate that it is going to be detrimental.

Miss Harvey: The editorial division did discuss this matter, but we did not go to the point of putting it in written form. I think generally speaking the members who were present felt something along the lines that you do.

Mr. Hnatyshyn: I am glad somebody does.

[Translation]

qui tomberont sous le coup de la loi, mais ne mentionne pas un certain nombre de sociétés de la Couronne de type «commercial».

Votre groupe a-t-il réfléchi à cette suggestion selon laquelle la loi devrait être appliquée universellement à tous les organismes gouvernementaux et sociétés de la Couronne, et que tous devraient, enfin, justifier tout refus de divulguer des documents selon les directives, contrairement à la situation actuelle où il nous faut ajouter le nom d'une nouvelle société de la Couronne ou lutter pour que quelqu'un le fasse ou non? Je soutiens que l'application du projet de loi devrait être universelle et que le fardeau de la preuve soit inversé c'est-à-dire que Pétro-Canada, le CN, Air Canada pourraient refuser en invoquant la concurrence, le secret commercial, que sais-je. Seriez-vous d'accord?

M. E. Paul Wilson (président, comité des affaires gouvernementales, Association canadienne des militaires éditeurs et de quotidiens): La question qui nous préoccupe, du moins elle devrait nous préoccuper, est celle des catégories de sociétés de la Couronne. Aux termes de la Loi sur l'administration financière, il y a quatre catégories de sociétés de la Couronne. Si vous songer à la différence qui existe entre les catégories C et D, Air Canada étant une société de la catégorie D qui est considérée comme rentable, qui s'auto-finance, nous n'aimons pas voir la loi appliquée uniformément à toutes les catégories de sociétés de la couronne car, pour les sociétés de la catégorie C par exemple, il y a probablement un élément de financement public. Ce genre de société est quelque peu différent, sur le plan de la concurrence, des sociétés du secteur privé, des sociétés des catégories D, par conséquent, j'aimerais pas vraiment une application uniforme. Pour ce qui est des sociétés de la Couronne de la catégorie D, je serais porté à tenir compte de la situation d'Air Canada par rapport à CP Air ou Eastern Airlines par exemple, ce ne serait peut-être pas à son avantage.

Je ne sais pas si c'est bien ce que vous voulez dire. L'adoption d'une approche globale pour toutes les sociétés de la Couronne me semble comporter un risque.

M. Hnatyshyn: Ce que je voulais dire, c'est que la loi prévoit le refus de divulguer si les sociétés font partie des exceptions, si l'information touche le domaine de la concurrence, du secret commercial ou de l'information commerciale privilégiée, ce qui pourrait leur porter préjudice. Selon moi, toutes ces sociétés de la Couronne ont un dénominateur commun, elles sont à la charge du contribuable et, plutôt que d'accorder une exception globale, je préférerais qu'elles prennent leurs responsabilités pour donner ces renseignements, à moins qu'elles puissent prouver qu'elles en subiraient un préjudice.

Mlle Harvey: La division de la rédaction en a discuté, mais nous n'avons rien écrit à ce sujet. Je crois qu'en général nos membres présents étaient à peu près du même avis que vous.

M. Hnatyshyn: Je suis heureux de voir que quelqu'un pense comme moi.

[Texte]

The Chairman: Thank you. Madam Payette.

Mme Hervieux-Payette: Bienvenue au groupe. Il me plaisir de vous recevoir cet après-midi.

• 1720

J'aimerais poser une question en ce qui concerne vos recommandations sur l'article 7. Vous semblez dire que le délai de 30 jours est trop long pour répondre à des demandes d'information. Je peux croire que pour des journalistes qui doivent faire un reportage immédiatement, peut-être que 30 jours c'est trop long. Mais, il me semblait que l'esprit de la loi, c'était surtout pour des recherches et en fin de compte pour faire connaître les opérations de l'administration, etc., mais pas nécessairement pour servir d'outil au sensationnalisme. Alors, il me semble que de toute façon ce qui est important, c'est d'avoir une bonne information et pas nécessairement dans une période de 10 jours. Puis, connaissant l'appareil gouvernemental, il me semble que dans 10 jours ou bien vous allez avoir une information mitigée et vous acceptez d'avoir une information qui n'est pas complète ou vous acceptez que le 30 jours soit une date vraiment ultime et que l'information complète soit fournie. Mais, ne croyez-vous pas que l'important c'est la qualité de l'information plutôt que des délais rapides? J'aimerais avoir vos commentaires.

• 1720

Miss Harvey: I am not so sure it has to be an either/or situation. I would hope that we could have both complete information and quick information. We deliberately included ten working days, as opposed to ten days, which is stated in the U.S. Freedom of Information Act, because we felt that would give a few more days' grace to a government.

Regarding the provisions that if information is difficult to obtain within that space of time a longer period could be taken with a request for delay, we discussed this at length and felt that in many situations the time factor is very important—and particularly for journalists, because many of us are working on stories and again and again we have had to go with incomplete information simply because the movement of events has so happened that government has not been able to provide us with the information fast enough.

There was a situation just this past week where a reporter here in Ottawa was attempting to get the organizational chart of the Energy Department and, after considerable work, which I gather extended over the course of more than a week, finally was able to get a copy of the organizational chart, but that was three days after the story had run. That information would have been very helpful at the time.

That still would have been a problem within the ten days; but we feel that, again, this indicates the intent of the government to try to give as much information to people as quickly as possible, and, with all due respect, I think if thirty days is allowed, thirty days more often than not might well be taken.

[Traduction]

Le président: Merci. Madame Payette.

Mrs. Hervieux-Payette: I would like to extend my welcome to the group. I am pleased to see you this afternoon.

I would like to ask a question on your recommendations with respect to Section 7. You seem to be saying that 30 days is too long to wait for an answer to a request for information. I can see that 30 days would be too long for reporters who have to submit their articles immediately. I was under the impression that the legislation was intended to make information available for research and open up government operations, and that it was not necessarily to be an instrument of sensationalism. What is important is that we get correct information, not that we get it within 10 days. Knowing the government apparatus, I feel that if you set the deadline at 10 days, the information you get will be less accurate and complete; if you leave it at 30 days, you will have access to complete information. Do you not feel that it is the quality of information that is important, as opposed to the speed at which it is obtained? I would like to have your comment on this.

Mlle Harvey: Je ne suis pas convaincue qu'on soit obligé de choisir entre les deux. Je préfère qu'on ait accès à des informations complètes, sans être obligé d'attendre. Au lieu de parler d'un délai de 10 jours, comme le fait la loi américaine sur la liberté d'accès à l'information, nous avons parlé d'un délai de 10 jours ouvrables pour donner au gouvernement quelques jours de plus.

Si l'information est difficile à obtenir, on peut demander une prolongation de délai. Nous avons discuté longuement de cette disposition et nous avons conclu que le temps est souvent un élément très important, surtout pour les journalistes. Comme beaucoup d'entre nous travaillent souvent sur le même sujet, nous devons parfois publier un article sans avoir obtenu toutes les informations qu'il fallait parce que le gouvernement n'avait pas pu les fournir à temps.

Cette semaine, à Ottawa, un journaliste a essayé d'obtenir un organigramme du ministère de l'Énergie. Cela lui a pris plus d'une semaine et il a reçu une copie de l'organigramme trois jours après la publication de son article. S'il l'avait reçu à temps, l'organigramme lui aurait été très utile.

Le problème se serait sans doute posé, même avec un délai de 10 jours, mais nous sommes convaincus que si le délai était de 30 jours, on aurait tendance à prendre automatiquement 30 jours pour répondre aux demandes de renseignements, ce qui montre à quel point le gouvernement veut vraiment fournir l'information aussi rapidement que possible.

[Text]

Mr. O'Callaghan: If there is any disagreement on our committee on that point, I think it would be on the point of the ten working days. I would prefer to see ten straight days, so I am a little more hard-line than they are on that particular point. I think ten days is ample.

Mme Hervieux-Payette: En tout cas, vous êtes très optimistes, parce qu'en ce qui me concerne j'ai l'impression que même 10 jours ouvrables c'est un délai très court pour une bonne information. Surtout s'il s'agit de documents dont une partie est confidentielle et l'autre non confidentielle ou encore que l'information se trouve à plusieurs endroits, même si vous ajoutez 10 jours, j'ai des doutes que ce soit réaliste dans tous les cas. Cela n'empêche pas le gouvernement de donner l'information dans 3 jours si elle est disponible, mais 30 jours c'est le maximum. Alors, c'est pour cela que votre 10 jours maximum, je le trouve très court pour... Tout dépend de la nature de la question, c'est sûr. Mais, il me semble qu'il y a des questions assez complexes qui vont demander plus de 10 jours. A moins que vous n'ayez des suggestions, à savoir qu'est-ce qu'on fait lorsqu'une question implique une étude ou une recherche importante qui demande la contribution de 3 ou 4 ministères, etc. Il me semble qu'à ce moment-là les délais ne seront pas causés par l'administration, mais plutôt à cause de la nature de la question.

Mr. O'Callaghan: I think Mr. Hnatyshyn made the point earlier that, the longer the period of time you allow, you can guarantee that will be the minimum time, not the maximum time, given to that query.

I think it is obvious, if it is a complicated question, that you give the information that is available, and that you make it clear that that is all the information available and that when further information becomes available then you will give it. But, when you are allowing thirty days for the provision of some information, you are overlooking the time constraints that any newspaper has to work under: it cannot wait thirty days to say, well, there is a hole in the story here. If you come back in 30 day's time we will tell you what it is". That particular news event is dead 30 days from now. We are dealing with the here and the now and we have to operate on that basis.

• 1725

I appreciate the difficulties involved in insisting on 10 days rather than 30 but I think that we have to in the nature of our business. We are an immediate business, not a business that we can come back to a month or two months from now.

Miss Harvey: I also think that Clause 9 covers many of your concerns because it states that the government institution may extend the time limit under the various provisions here and perhaps those would cover the areas that you are concerned about.

Mme Hervieux-Payette: Une autre question concernant les listes complètes ou incomplètes de documents, c'est-à-dire ceux qui doivent demeurer confidentiels et ceux qui doivent être accessibles. Je comprends mal comment vous pouvez avoir une liste de documents qui ne doivent pas être révélés à cause de questions, par exemple, de sécurité.

[Translation]

M. O'Callaghan: Ce que certains membres de notre comité contestent, c'est le fait d'accorder 10 jours ouvrables. Je préférerais que ce soit 10 jours consécutifs, mais je suis un peu plus rigide là-dessus que les autres membres du Comité. Dix jours sont largement suffisants.

Mrs. Hervieux-Payette: In any case, you are very optimistic, because I feel that 10 working days is not a very long time to provide accurate information, especially when you are dealing with documents which are partially public and partially confidential, or with information that is not localized in one's thoughts. Even if you add 10 days, I doubt that it is realistic in all cases. This does not prevent the government from providing information in three days if it is available, but 30 days is the maximum. That is why I find your 10 day maximum somewhat short to... It depends on the type of request, of course. However, some requests are quite complex and require more than 10 days. Unless you have any suggestions as to what can be done when a request involves a study or a considerable amount of research that requires the co-operation of three or four departments. In this case, delays would not be due to the bureaucracy, but to the nature of the request.

M. O'Callaghan: M. Hnatyshyn a dit tout à l'heure que, plus le délai est long, moins on consacre de temps à l'étude de la demande.

Évidemment, lorsqu'il s'agit d'une demande complexe, on fournira immédiatement l'information déjà disponible, quitte à faire comprendre qu'on fournira le reste dès qu'on l'aura. En fixant un délai de 30 jours, vous refusez de reconnaître les échéances qu'un journal doit respecter: on ne peut pas attendre 30 jours pour découvrir qu'on n'a pas les informations nécessaires pour compléter un article. On ne peut pas attendre 30 jours pour pouvoir compléter un article. Après 30 jours, personne ne s'intéresse à la question. Ce qui nous intéresse, c'est l'actualité, et nous devons agir en conséquence.

Je sais que le fait d'exiger 10 jours, au lieu de 30, posera des problèmes, mais nous devons insister là-dessus. C'est le présent qui nous intéresse; nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre un mois ou deux.

Mlle Harvey: Je pense que l'article 9, qui permet aux responsables d'une institution fédérale de proroger le délai, répond à vos préoccupations.

Mrs. Hervieux-Payette: I have another question on complete and incomplete lists of documents, that is, those that must remain confidential and those that can be made public. I cannot understand how you can have a list of documents that cannot be made available for security reasons, for example.

[Texte]

Je pense à des rapports sur la sécurité dans les prisons. Supposons que certaines prisons au Canada aient des problèmes de sécurité et que chaque mois on fasse un rapport là-dessus. Je ne vois pas l'utilité de mettre cela sur une liste. Dieu sait que vous allez en ajouter tellement que vous allez noyer les rapports auxquels les gens vont avoir accès et peut-être même empêcher les gens d'aller aux choses qui sont accessibles.

Je pense à d'autres rapports. Par exemple, supposons qu'un rapport soit fait chaque mois à un ministre ou au premier ministre sur le nombre de députés du Parlement qui sont soumis à l'écoute électronique, supposons que ce genre de choses existe. Eh bien, moi, je ne crois pas qu'il serait nécessaire de savoir qu'il y a un rapport mensuel, etc. Donc, je peux faire une liste hypothétique de tous les rapports imaginables qui peuvent être fournis.

So, I am just asking myself what is the purpose of listing those who are not available. I just ask myself, is it not to prevent people having access to the information that will be accessible because, actually, I think we are overwhelmed by information when it becomes available; and it might prevent you from getting the right information if you write everything down, or if you put two lists, the non-accessible and the accessible. I mean, how do you work that out and what is the purpose?

Miss Harvey: I cannot see that you would put a little asterisk beside the ones which are not accessible because, as you say, it would draw everybody's immediate attention to them. At the same time, I cannot imagine that government would not have the power to give a title to a document, that at least in those areas where it was sensitive it would refer to them: in other words, "Wire-tappings of Canadians", or something—but not necessarily. They may say, "Wire-tappings of MPs"; I would suggest that that is a very important thing to index. It would be of considerable interest.

Mrs. Hervieux-Payette: You would not know after ninety days.

I am not the Solicitor General—I have just made that assumption that it does not exist. Probably they speak enough here.

Mr. O'Callaghan: I am a little nervous about your question because I think what you are saying is, "Just leave it to us and we will provide you with all the information we think is relevant"; and that is exactly what we do not want. We think that the attitude that what you do not know will not hurt you is not the attitude that we want. We want to decide what we regard as relevant for our readers to see: we do not want government to tell us what they think is relevant. There is a world of difference.

Mrs. Hervieux-Payette: Yes, but I come from a provincial government and I remember a lot of reports that came on a regular basis, administrative reports within departments and hospital administrations and things like that; and I said to myself not to put that in the information. And whether they do come in another form, if it is strictly confidential information for security reasons, health purposes and things like that, what is the exact intention of making sure that you have the list of

[Traduction]

I am thinking of reports on prison security. Supposing that certain Canadian prisons have security problems and a report is done on this every month. I fail to see that usefulness of putting that on a list. Lord knows you could add so many things to the list that you will bury the report that people do have access to and perhaps even prevent them from getting to what is available.

There are also other types of reports. Supposing that every month, for example, a Minister or the Prime Minister gets a report on the number of members of Parliament who are subject to wiretapping. Supposing that this type of thing existed. Personally, I do not think it would be necessary to have a monthly report, etc. I could draw up a hypothetical list of all the reports that could possibly be provided . . .

Je me demande à quoi sert d'énumérer les rapports qui ne sont pas disponibles. Est-ce qu'on ne cherche pas à empêcher le public d'avoir accès à l'information qui sera disponible? J'ai l'impression qu'on sera bientôt inondé d'information; si on énumère tout ce qui existe et si on établit deux listes, vous aurez peut-être du mal à obtenir l'information dont vous avez besoin. Qu'en pensez-vous? Pourquoi avoir deux listes?

Mlle Harvey: Évidemment, vous n'allez pas identifier les documents qui ne sont pas disponibles; ce serait le meilleur moyen d'attirer l'attention du public sur eux. Par contre, le gouvernement doit certainement pouvoir identifier les documents qui traitent de questions controversées—«l'écoute électronique des Canadiens, par exemple»—mais il ne le ferait pas forcément. Il pourrait y avoir un document intitulé «L'écoute électronique des députés». C'est donc très important d'établir une liste. Ce serait très intéressant.

Mme Hervieux-Payette: Après 90 jours, vous ne pourriez pas le savoir.

Je ne suis pas le solliciteur général; je tiens pour acquis que cela ne se fait pas. Les députés parlent assez en comité.

M. O'Callaghan: Votre question me gêne un peu, parce que j'ai l'impression que vous dites «laissez-nous faire et nous vous donnerons toute l'information qui nous semble pertinente». Et c'est exactement ce que nous ne voulons pas. Nous ne sommes pas en faveur de l'attitude selon laquelle ce que nous ignorons ne peut pas nous faire de mal. Nous voulons avoir le droit de décider ce que nos lecteurs ont besoin de savoir: nous ne voulons pas que le gouvernement vienne nous dire ce qui est pertinent. Il y a une différence énorme.

Mme Hervieux-Payette: Oui, mais j'ai travaillé pour le gouvernement provincial et je me souviens des rapports que nous recevions régulièrement: des rapports administratifs sur les ministères, sur les hôpitaux, etc. Cela ne devrait pas être touché par la Loi sur l'accès à l'information. À quoi sert-il d'établir une liste de documents cotés confidentiels pour des raisons de sécurité, de santé etc.? S'il y a 1,000 documents disponibles, il peut y en avoir 3,000 ou 10,000 qui sont

[Text]

the unreported? While there might be the reported ones, let us say, 1,000, there might be 3,000 or 10,000 unreported, and they might just be two pages.

It is just a matter of how you are going to make sure about these reports. You know, it is not for me not to put them on the list. It is a matter of saying that there are thousands of these reports, and when do we put them on the list and not put them on the list? What qualifies them to be put on the list? There are tons of these reports. I say to myself, if I am a citizen and I walk in to the post office and I look at the list, I want to have some information about the post office or about any government agency or health things—if I have a list of a thousand documents which are available, which one should I order, as an ordinary citizen? About which one should I ask a question? I might never be able to get the one I want. They will say to me, well, this one is not available; you cannot have it.

• 1730

Miss Harvey: But then you appeal to your information commissioner; and if it is a valid denial, then that denial will stand up, and if it is not, then hopefully you will get the report.

Mrs. Hervieux-Payette: Would there be another mechanism—for instance, the commissioner or somebody outside government would—I do not know;—not decide, but agree to the listing? If you list everything, it is not a list you will have; you will end up with a telephone book.

Mr. Wilson: Perhaps.

Mr. O'Callaghan: Any newspaper faces a blizzard of information at any time and 90 per cent of its ends up in the wastepaper basket, but we have to have it to start with, to winnow out from that what is valuable and what is not. That is a decision for a newspaper to make. I appreciate that as a member of government you are trying to be helpful by saying well, we think this is important and that is not. But that is our decision. We have to make it ourselves. If we get ourselves into a position where we overload ourselves with a bunch of information we really cannot use, that is our problem.

The Chairman: All right, thank you.

Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

May I extend my welcome to the representatives of the Canadian Newspaper Publishers Association, and also apologize for the delay you encountered in making your presentation to the committee today.

I have expressed my concern to other groups who have appeared before the committee about the possible negative effect of the proposed Access to Information Act as it is in Bill C-43. By that I mean it may be taken as the method for obtaining information from the government and in time become the only method for obtaining information from the government. I think you have addressed yourselves to that particular concern and suggested that there be added to the current provisions of the proposed Access to Information Act as contained in Bill C-43 the model provision that the Canadian

[Translation]

confidentiels. Mais il se peut aussi que la liste se limite à deux pages.

Comment va-t-on s'assurer que ces documents figurent sur la liste? Vous savez, ce n'est pas à moi de les inscrire. Il y a des milliers de rapports de ce genre. Lesquels devraient figurer sur la liste? Quelles caractéristiques justifient qu'ils soient placés dans cette catégorie? On en a à la tonne de ces rapports. Si j'étais un simple citoyen qui pouvait aller consulter cette liste au bureau de poste, je voudrais certainement avoir plus de renseignements sur les Postes, sur un organisme gouvernemental, sur des services de santé. S'il y avait une liste de quelque 1,000 documents disponibles, comment un quidam peut-il savoir lequel commander? A propos duquel faudrait-il poser des questions? Peut-être que je n'arriverai jamais à obtenir celui que je veux. On pourra aussi me répondre que tel n'est pas disponible ou que je ne peux en avoir une copie.

Mlle Harvey: Vous pouvez alors faire appel à votre commissaire à l'information. Si le refus est justifié, les choses en restent là, mais s'il ne l'est pas, vous devriez obtenir le rapport voulu.

Mme Hervieux-Payette: Pourrait-il y avoir un autre mécanisme? Par exemple, le commissaire ou quelqu'un d'autre à l'extérieur du gouvernement pourrait rendre un jugement ou approuver la liste. Si vous faites une liste de tout, ce ne sera plus une liste mais un véritable annuaire du téléphone.

M. Wilson: Peut-être.

M. O'Callaghan: Les journaux reçoivent constamment une avalanche de renseignements qui, dans la grande majorité des cas, aboutissent au panier. Il faut tout de même commencer quelque part afin de pouvoir trier ce qui est utile de ce qui ne l'est pas. C'est aux journaux de décider. Je comprends qu'étant député vous essayez de vous rendre utile en disant que certaines choses sont importantes et d'autres non. Mais c'est à nous de décider; nous sommes capables de juger nous-mêmes. Si nous nous retrouvons avec un amoncellement de renseignements qui ne peuvent pas nous être utiles, c'est notre affaire.

Le président: Très bien, merci.

Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président.

Permettez-moi de souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens et de m'excuser du retard que vous avez connu cet après-midi.

A des témoins qui ont déjà comparu devant le Comité, j'ai dit craindre certains effets indésirables et probables du projet de loi sur l'accès à l'information dans son libellé actuel. Je crains en effet que cela soit considéré comme la seule méthode utilisée pour obtenir des renseignements du gouvernement et qu'elle le devienne effectivement à la longue. Vous avez justement traité de ce problème en suggérant que l'on ajoute aux dispositions du bill C-43 celles que recommande l'Association du Barreau canadien dans son projet de loi sur le libre accès à l'information. Personnellement, je trouve la disposition modèle

[Texte]

an Bar Association recommended in its proposed Freedom of Information Act. My thought on that is that the model provision proposed by the Canadian Bar Association is too vague. It speaks of custom and practices in the past, but there is no real technique for determining what those customs or practices are, other than one's own evidence that on a previous occasion they received certain information, which could be pretty vague if you had to try to enforce that in any kind of judicial context or by way of an appeal from a refusal of information or anything of that sort.

My own suggestion would be that some provision should be added to the bill which would appear before Clause 6 of Schedule I, which is the provision that provides for request for access. The provision would say that any person may apply to any government official anywhere in Canada for access to any information under the control or in the possession of that government official, and if the government official think the act permits disclosure of the information, then the government official may proceed to disclose the information or grant access to the records, or however you phrase it. When that fails to produce the information you want, then you would proceed under the act and make a formal request and so on.

Hopefully, that kind of provision is not absolutely necessary, but at the same time, you have to be realistic about how government operates. If government were fair about giving access to information, we would not need this bill at all. As the right honourable leader of the Opposition said in the House of Commons, if there were a proper freedom of information attitude on the part of government, we would not need freedom of information legislation. So we proceed on the assumption that there is a need for the information because the government does not have, and I do not mean this in a political way, the bureaucracy, more properly, does not have a freedom of information attitude, so you require legislation to correct that. As I have said, and I may be repeating myself, we want to make sure that the legislation has the positive effect of freeing up information and is not turned against us. How seriously do you take that problem of the legislative proposal? Do you think this freedom of information legislation can be turned around and used as an instrument to keep information away from journalists and others?

• 1735

Mr. O'Callaghan: Well, there is a possibility I suppose. Again, I agree with you to some extent when you said that the Canadian Bar Association provision is a little vague. I think it is, but it is probably the best there is and until somebody comes up with a better approach to it I think we are going to have to go with it.

Mr. Crosby (Halifax West): Do you not think a better approach would be to basically permit any government official to disclose any record under his control or any information that he has at his disposal if he thinks that that is the kind of information to which access ought to be given under the act.

Mr. O'Callaghan: But you are putting the onus on the government official to decide what he thinks. That is a difficulty we face all the time.

[Traduction]

recommandée par l'Association du Barreau trop vague. On y parle des us et coutumes passés sans prévoir un moyen véritable de déterminer quels sont justement ces us et coutumes, sinon pour dire que le même genre de renseignements a déjà été divulgué auparavant. Si on essayait de faire appliquer une telle disposition par un tribunal, en appelant d'un refus par exemple, ce serait jugé assez vague.

Je trouve qu'on devrait ajouter une nouvelle disposition avant l'article 6 de l'annexe I du projet de loi; cet article traite des demandes de communication. Cette disposition dirait que n'importe qui peut demander à n'importe quel fonctionnaire, où que ce soit au Canada, qu'on lui communique tout renseignement qui se trouve entre les mains de ce fonctionnaire. Si ce dernier croit que la loi autorise la divulgation de ce renseignement, il peut la communiquer ou autoriser l'accès aux dossiers, ou une autre expression du genre. Si on ne peut pas obtenir ainsi l'information recherchée, on peut suivre la procédure prévue dans la loi et présenter une demande officielle et ainsi de suite.

Il est à espérer qu'une telle disposition ne soit pas absolument nécessaire, mais il faut quand même être réalistes et tenir compte de la façon dont fonctionne le gouvernement. Si celui-ci avait toujours été juste à cet égard, nous n'aurions même pas besoin d'un tel projet de loi. Comme l'a dit le très honorable chef de l'opposition à la Chambre des communes, si le gouvernement était vraiment disposé à libéraliser l'accès à l'information, nous n'aurions pas besoin d'une telle loi. Nous devons donc agir en présumant que ce besoin existe parce que le gouvernement n'a pas, et je ne fais pas d'allusion politique, la bureaucratie voulue ni l'attitude voulue pour favoriser l'accès à l'information. Au risque de me répéter, nous voulons être certains que cette loi libéralise vraiment l'accès à l'information et ne se retourne pas contre nous. Prenez-vous ce risque très sérieux? Croyez-vous que cette loi sur la liberté d'accès à l'information puisse être interprétée dans le sens contraire et utilisée de façon à mettre des renseignements à l'abri des journalistes et d'autres personnes?

M. O'Callaghan: Je suppose que c'est possible. Dans une certaine mesure, je conviens que la disposition de l'Association du Barreau canadien, comme vous l'avez dit, est un peu vague. Peut-être, mais c'est sans doute la meilleure en son genre et tant que personne ne pourra proposer une meilleure formulation, nous devons nous en contenter.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ne croyez-vous pas qu'une meilleure façon de faire serait d'autoriser n'importe quel fonctionnaire à divulguer les renseignements qu'il détient s'il croit que la loi le permettrait?

M. O'Callaghan: Mais ce faisant, vous laissez le fonctionnaire décider d'après son jugement et c'est ce qui nous crée des problèmes.

[Text]

Mr. Crosby (Halifax West): I am trying to open the door, not close it. Let make that clear. As was as pointed out in the House of Commons, again, most of us members of Parliament have literally hundreds of questions on the order paper. In some cases they are very simple and clear questions and ones to which the information is readily at the hands of the government, and they do not respond to these questions and disclose the information. I think it is very deceiving to proceed on the principle that the information doors are going to open just because this act is passed.

Miss Harvey: It might be that your suggestion, or something along that line, could be combined with this other provision of the Bar Association's so that it is a two-pronged approach.

Mr. Crosby (Halifax West): The reason why I put it to you as representatives of your association is that if the recommendation comes from you, and is on record as requiring some additional provisions to ensure that government officials will not simply invoke the provisions of the act when a request for information is made by a journalist or by a librarian or whoever it is made by, then it carries more weight.

Mr. O'Callaghan: We would be happy to write that in our brief, sir.

Mr. Crosby (Halifax West): I noticed one of your other concerns was for a review of the act as time goes by. Could you perhaps elaborate on what kind of review should take place?

Miss Harvey: I was a little puzzled by the phrase "equivalent review of the administration of the act". I would hope that, if for example every three years the acts that are included, the Official Secrets Act and others that require information to be withheld from the public at large, are reviewed, then that is the very minimum that should also be provided for the Access to Information Act and the Privacy Act.

Mr. Crosby (Halifax West): There is one brief point that I should mention because you refer to the provision that restricts the right of access to Canadian citizens and so on. That is a difficult problem for me because I think, hopefully the act contemplates people making very simple inquiries about information. I would have thought that perhaps that provision was going to exclude somebody calling from London, London, England that is, and saying, I would like this piece of information or that piece of information. It was more intended to make sure that all the requests for information took place in Canada. I wonder what you would think of a territorial requirement like that as a substitution; that requests for information had to be made in Canada; if they are made in Canada, it does not make any difference who makes them.

• 1740

Miss Harvey: Well, all I can speak to is our use of the U.S. Freedom of Information Act, and Canadian journalists have used it again and again from our own home territory.

Mr. Crosby (Halifax West): That is an interesting fact . . .

[Translation]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Entendons-nous bien, j'essaie de simplifier les choses, pas de les compliquer. Comme on l'a souligné à la Chambre des communes, la plupart des députés ont littéralement des centaines de questions au feuillet. Parfois, ce sont des questions simples et précises à propos de renseignements très simples pour le gouvernement qui ne répond quand même pas aux questions et refuse de communiquer ces renseignements. C'est très décevant d'agir en partant du principe que le simple fait d'adopter cette loi ouvrira grand les écluses.

Mlle Harvey: On pourrait peut-être jumeler votre suggestion à la disposition proposée par l'Association du Barreau, ce qui offrirait deux possibilités.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Si je vous pose la question, c'est que cette recommandation aura beaucoup plus de poids venant des représentants de votre association, car ainsi on saura que des dispositions complémentaires sont nécessaires si l'on veut être certain que les fonctionnaires n'invoqueront pas tout simplement certains articles de la loi pour refuser une demande de communication venant d'un journaliste, d'un bibliothécaire ou de quelqu'un d'autre.

M. O'Callaghan: Nous serions très heureux d'ajouter cela à notre mémoire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je note que vous vous inquiétez aussi de la révision périodique de la loi. Pourriez-vous préciser davantage le genre de révision auquel vous songez?

Mlle Harvey: J'étais un peu étonnée par la phrase: «examen équivalent de l'application de la loi». Si, par exemple, les lois comprises dans celle-ci comme la Loi sur les secrets officiels et les autres exigeant que certains renseignements ne soient pas communiqués au grand public, sont revues tous les trois ans, j'ose espérer qu'au moins la Loi sur l'accès à l'information et celle sur la protection des renseignements personnels seront également examinées.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais ajouter autre chose rapidement puisque vous parlez de la disposition restreignant le libre accès à des citoyens canadiens. J'ai beaucoup de mal à comprendre cela, car j'espère que la loi prévoit que les gens présenteront des demandes de renseignements bien simples. J'avais l'impression que cette disposition empêcherait par exemple que quelqu'un téléphone de Londres pour demander tel ou tel renseignement. Je croyais que cette disposition avait pour objet de veiller à ce que toute demande de renseignements soit faite au Canada. Que diriez-vous si on remplaçait cet article par une nouvelle condition sur le lieu, autrement dit, que les demandes de renseignements soient présentées au Canada, peu importe que ce soit fait par un Canadien ou quelqu'un d'autre.

Mlle Harvey: Je ne peux que vous parler de la Loi sur la liberté d'accès à l'information dont les journalistes canadiens profitent largement à partir du Canada.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est intéressant.

[Texte]

Miss Harvey: Yes, I would hate to create that barrier.

Mr. Crosby (Halifax West): Sorry, of course the Americans are going to stop that.

Mr. O'Callaghan: I seem to remember an occasion when we had to go to the United States to get information about the salaries of the top officers of a Crown corporation. It was not available in Canada; we got it in the United States.

Mr. Crosby (Halifax West): That is a good point; that was under a law relating to corporate disclosures in terms of securities registration and so on. I believe that was CP... That was not freedom of information legislation as such.

Mr. O'Callaghan: The principle is the same, though.

Miss Harvey: I might be that there could be a two-tier fee—I am just brainstorming and that is my own personal suggestion here—for those who are residents of Canada versus those who are outside. But I would hate to see a geographic barrier set to prevent those from other countries having access to our information.

Mr. Wilson: This does relate to a degree to a thrust that is existing within UNESCO to develop national information services. I am not totally familiar with all the details, but, in fact, it would, if it passes and becomes *in situ* in many Third World countries and also in the communist countries, have a very restricting quality on the news that could be gathered by Canadian journalists.

For instance, they would be restricted on their sources and would be given only that which was deemed to be advisable for the rest of the world to hear. I believe the International Press Institute suggested that of 146 countries in the United Nations, there are only 24 that have a relatively free press. "Relatively" is a significant word, and I believe if we, in moving in this direction, become perhaps parochial or restrictive—and had not considered this territorial question you had raised before—I do believe that we would perhaps be moving inexorably to an incipient endorsement of the UNESCO position, and it happens to be a very risky kind of thing.

So I believe if we were to have access, on perhaps, as Donna suggested, a two-tier system, then if you call from outside the country it would cost you considerably more. If you have a representative, let us say, in the press gallery in Ottawa, and he comes after it, or some other, that would then be available as it is normally. I think that kind of mechanism may provide a...

Mr. Crosby (Halifax West): Just very briefly, putting aside the international access problem, do you see anything in the proposed act to indicate you will have as free an access to government information in Vancouver or Edmonton as you will in Ottawa and, if not, does that concern you?

Miss Harvey: One restriction mentioned here is a cost factor, where if the information is shipped out, you have to pay for the shipping. That may not hurt organizations, but it could well hurt individuals. There is another proposed section of the act, too, that says you have to come down to Ottawa to take a look

[Traduction]

Mlle Harvey: En effet et je ne voudrais pas élever un tel obstacle.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est vrai que les Américains y mettraient alors un point final.

M. O'Callaghan: Je me souviens d'une fois où nous avons dû aller aux États-Unis pour obtenir des renseignements sur les salaires des directeurs d'une société de la Couronne. Ce renseignement n'était pas disponible au Canada, mais il l'était aux États-Unis.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est un bon exemple. C'était en vertu d'une loi concernant la divulgation par les sociétés de l'enregistrement des valeurs et de tout le reste. Je crois qu'il s'agissait de CP. Cela n'a pas vraiment quelque chose à voir avec la Loi sur la liberté d'accès à l'information.

M. O'Callaghan: Mais le principe est le même.

Mlle Harvey: On pourrait peut-être imposer des frais différents selon que la demande est faite au Canada ou à l'étranger. C'est une suggestion toute personnelle car je ne voudrais pas qu'un obstacle géographique empêche des résidents d'autres pays d'avoir accès à nos renseignements.

M. Wilson: Cela rappelle dans une certaine mesure les efforts de l'UNESCO en vue de créer des services nationaux d'information. Je n'en connais pas très bien le détail, mais si une telle proposition est adoptée et devient réalité dans la plupart des pays du tiers-monde et des pays communistes, cela diminuera la qualité de l'information que pourront se procurer les journalistes canadiens.

Par exemple, ces derniers devront s'en tenir à leurs propres sources et se verront communiquer uniquement ce qui peut sembler à propos de savoir dans le reste du monde. L'Institut international de la presse a déjà dit, me semble-t-il, que des 146 pays représentés aux Nations Unies, seulement 24 avaient une relative liberté de presse. L'épithète «relative» a son importance car si nous tendons vers cette direction en adoptant un esprit de clocher ou de censure, sans tenir compte de cette question de lieu que vous soulevez, je crois que nous aboutirons sans doute inexorablement à un début d'endorsement de la position de l'UNESCO, ce qui serait très risqué.

Si nous avions un système à deux paliers comme l'a suggéré Donna, on pourrait toujours appeler de l'étranger, mais cela coûterait beaucoup plus cher. Par contre, si vous aviez un représentant à la tribune de la presse par exemple à Ottawa, vous auriez quelqu'un d'autre pour obtenir ces renseignements par la voie normale. Une telle solution pourrait fournir...

M. Crosby (Halifax-Ouest): Laissons de côté un moment le problème de l'accès à partir de l'étranger. Quelque chose dans le projet de loi permet-il de croire que l'accès à l'information gouvernementale sera aussi aisé à Vancouver ou Edmonton qu'à Ottawa? Dans la négative, cela vous inquiète-t-il?

Mlle Harvey: I y a une restriction monétaire puisque si l'information doit être envoyée par la poste, il faut défrayer la livraison. Cela ne nuira pas aux organisations, mais pourrait nuire aux particuliers. D'ailleurs, un autre article de la loi prévoit qu'il faudra se rendre à Ottawa pour examiner certains

[Text]

at certain kind of documents; that is a little tough for somebody in Inuvik. So those two factors are the ones that do make it more restrictive to people who live outside Ottawa.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay. Thank you. Mr. Chairman, since you are looking at your watch, I might say for the record that when I presided over the meetings of this committee as chairman, and there were groups appearing before the committee in an afternoon or a morning, I always set up a timetable at the outset so we would know the limitations and divide the time equitably among those who were to appear. Perhaps, in future, you might adopt that suggestion yourself.

The Chairman: Maybe that suggestion will be made to the steering committee, but I want to be equal with all the groups. I gave certain time with the other groups and I will give the same to this group and I will give you all as much time as I can, you because I think it will take about ten or twelve minutes. All groups will be equal with that.

I apologize for the delay your group had in appearing in front of the committee, but you know, I think the other group gave us some interesting briefing and the members asked interesting questions, too. I think it is the same thing for your group, too.

Mr. Stollery: I think you are doing a terrific job, Mr. Chairman.

• 1745

The Chairman: I will try. Again, I will say thank you to the Canadian Daily Newspaper Publishers Association, to Ms Harvey, Mr. Wilson and Mr. O'Callaghan, and adjourn the session to Tuesday night at 8.00 o'clock with l'Association Canadienne de Liberté Civile.

[Translation]

types de documents. C'est un peu difficile pour un habitant d'Inuvik. Pour ces deux raisons, ce sera plus compliqué pour ceux qui n'habitent pas Ottawa.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien. Je vous remercie. Monsieur le président, comme je vous vois regarder votre montre, je voudrais ajouter, pour le compte rendu, que quand j'étais président de ce Comité, et que plusieurs groupes devaient comparaître dans la même matinée ou le même après-midi, je proposais toujours un emploi du temps dès le début. Ainsi, c'est plus facile de répartir le temps équitablement entre les divers témoins. A l'avenir, vous devriez peut-être adopter cette façon de faire.

Le président: Vous pourriez peut-être présenter la suggestion au comité directeur car je veux traiter tous les groupes de la même façon, J'ai accordé un certain temps à d'autres témoins et ceux-ci devraient avoir le même délai. Je vous accorderai tous le plus de temps possible car il faudra de dix à douze minutes sans doute. C'est la même chose pour tous les groupes.

Excusez-moi de votre retard à comparaître, mais vous savez, l'autre groupe a, comme vous, présenté un mémoire intéressant et suscité des questions aussi intéressantes de la part des députés.

M. Stollery: Je crois que vous faites du très bon travail, monsieur le président.

Le président: Je fais de mon mieux. Je remercie à nouveau l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, représentée par Mlle Harvey, MM. Wilson et O'Callaghan. Notre prochaine séance aura lieu mardi soir à 20 heures. Les témoins seront de la Canadian Civil Liberties Association.

APPENDIX "JLA-12"

CENTRE FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM
SUBMISSION ON

BILL C-43 ACCESS TO INFORMATION ACT

PRESENTED TO
THE STANDING JOINT COMMITTEE ON
JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

BY

Jean Claude Leclerc, Co-President, CIJ.
Henry Aubin, chairman, CIJ Committee on FOI.
Wendy Jackson, member, CIJ Committee on FOI

MARCH, 1981

THE CENTRE FOR INVESTIGATIVE JOURNALISM

Founded two years ago, the Centre for Investigative Journalism is Canada's only nationwide organization of working journalists. Today we have more than 550 members, principally reporters, editors, freelancers, researchers, media executives and professors and students of journalism.

Our aim is tightly focused: to promote serious, in-depth journalism. Sound Freedom of Information (FOI) legislation is, of course, directly related to that goal. In the occupational sense it is potentially the most important legislation our members will encounter in their lifetime. For that to happen, however, and for this bill to become a useful tool for those of us seeking to examine public issues, many defects in the bill require repair.

Here is our critique of the Liberal government's proposed FOI law, formally titled the Access to Information Bill (C-43). The problems are presented in the order in which they occur in the bill rather than in order of importance.

INCLUDE CROWN CORPORATIONS

Section 3 says that only those institutions listed at the end of the bill need comply with it. That list omits scores of Crown corporations—including Atomic Energy of Canada Ltd., Air Canada, Petro-Canada, Eldorado Nuclear Ltd. and even Via Rail. Many agencies are also omitted—notably the food marketing boards.

Granted, discretion might be called for in cases where a Crown corporation's competitive position would be harmed by revealing information not required of its rivals; but subsequent sections of this bill give more than adequate safeguards to trade secrets. In addition, the monopolistic scope of many of

APPENDICE «JLA-12»

CENTRE DU JOURNALISME D'ENQUÊTE
MÉMOIRE SURLE BILL C-43, LA LOI ÉDICTION LA LOI SUR
L'ACCÈS À L'INFORMATIONSOUMIS AU
COMITÉ MIXTE PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

PAR

Jean-Claude Leclerc, co-président du CJE
Henry Aubin, président, Comité du CJE sur la liberté
d'information
Wendy Jackson, membre, Comité du CJE sur la liberté
d'information

MARS 1981

LE CENTRE DU JOURNALISME D'ENQUÊTE

Créé il y a deux ans, le Centre du journalisme d'enquête est la première organisation nationale de journalistes actifs dont se soit doté le Canada. Aujourd'hui, il compte plus de 550 membres, surtout des reporters, des rédacteurs-réviseurs, des pigistes, des chercheurs, des administrateurs et des professeurs du domaine des médias de même que des étudiants en journalisme.

Son objectif est bien défini; il s'agit de promouvoir un journalisme sérieux et réfléchi. La Loi sur l'accès à l'information a évidemment un rapport direct avec cet objectif. Du point de vue professionnel, c'est sans doute le plus important texte de loi que nos membres auront à étudier au cours de leur carrière. Pour qu'il en soit ainsi, toutefois, et pour que ce projet de loi soit de quelque utilité à ceux qui cherchent à étudier les questions d'intérêt public, il faut remédier aux nombreuses lacunes qu'il recèle.

Nous vous soumettons notre critique de ce projet de loi du gouvernement libéral sur l'accès à l'information, officiellement intitulé Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information (Bill C-43). Les problèmes sont soulevés dans l'ordre où les sujets abordés figurent au projet de loi, et non par ordre d'importance.

INCLURE LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

L'article 3 prévoit que seules les institutions énumérées à la fin du projet de loi seront tenues de s'y conformer. Cette liste omet certaines sociétés d'État, notamment l'Énergie atomique du Canada Limitée, Air Canada, Pétro-Canada, Eldorado Nucléaire Limitée et même Via Rail. De nombreux organismes sont aussi omis, notamment les offices de commercialisation de produits alimentaires.

Bien sûr, il faut faire preuve de prudence dans les cas où la position concurrentielle d'une société d'État serait menacée par la divulgation d'informations qui ne sont pas exigées de ses concurrents; toutefois, d'autres articles du projet de loi fournissent des garanties plus que suffisantes en matière de secrets

these institutions means that no competitive position exists that could be compromised.

RECOMMENDATION: No government institution should be exempted from this act unless the government can show cause.

NO PROTECTIONIST WALL ON INFORMATION

Section 4 allows only citizens or residents of Canada to use the law. This is too restrictive for several reasons: First, on a purely practical level the law's exclusion of outsiders would be unlikely to exclude resourceful journalists; they would circumvent the intent of the law by getting Canadians to act as fronts for their requests. But this kind of subterfuge can only lower esteem for Canadian law. And it could also help encourage the creation of private information companies to file requests for clients, thereby driving up costs. All such a ban would do, in other words, is create an unnecessary hassle.

Second, many journalists in Canada commonly use the United States' Freedom of Information legislation. To allow foreign journalists to do the same in Canada would be a reciprocal courtesy, while to bar them might have the effect of encouraging other countries to someday enact or amend their own FOI laws to discriminate against outsiders. For Canadian journalists who often have occasion to probe into affairs abroad this would be a step backward.

Third, our colleagues in other countries have a right to inquire into Canadian policy even if they don't pay the taxes which would subsidize FOI. In today's world one country's policies can readily affect a larger public outside its borders. Why shouldn't U.S. reporters examining trans-border acid rain patterns have as much a right as their Canadian counterparts to probe Canada's records? Why shouldn't a West German reporter look into the decision-making rationale of the Foreign Investment Review Agency? Why shouldn't an African reporter explore how our foreign aid administrators decide who gets what?

Fourth, we have yet to see any cogent grounds for supposing that universal eligibility for FOI would swamp the government with requests by outsiders for information. According to officials we've spoken to in the U.S. government (specifically, the Justice Department and the Congressional Research Office), there is no statistical breakdown on the origin of requests but "very few" are believed to fall into this category.

commerciaux. En outre, grand nombre de ces institutions sont des monopoles; la question de concurrence ne se pose même pas.

RECOMMANDATION: Aucune institution fédérale ne doit être soustraite de l'application de cette loi à moins que le gouvernement ne puisse démontrer qu'il y a lieu de faire exception.

PAS DE BARRIÈRES PROTECTIONNISTES EN MATIÈRE D'INFORMATION

L'article 4 n'autorise que les citoyens canadiens et les résidents permanents à invoquer cette loi. C'est une mesure trop restrictive à plusieurs égards. D'abord, du strict point de vue pratique, l'exclusion des étrangers n'arrêtera en rien les journalistes débrouillards; il leur serait toujours possible de tourner la loi en demandant à des Canadiens de leur servir de façade pour présenter leurs demandes. Ce type de subterfuge ne servirait qu'à ternir l'image du droit canadien. Il se pourrait aussi que cette situation favorise la création d'agences privées d'information qui acceptent des demandes de clients, ce qui ne ferait qu'augmenter les coûts. En somme, cette interdiction n'est qu'une cause de querelle inutile.

Deuxièmement, au Canada, de nombreux journalistes se prévalent couramment de la législation américaine sur l'accès à l'information. Autoriser des journalistes étrangers à faire de même au Canada ne serait qu'une mesure de réciprocité, alors que le fait de les en empêcher pourrait inciter d'autres pays à modifier leurs propres lois sur l'accès à l'information ou à en adopter de nouvelles qui excluent les étrangers. Pour les journalistes canadiens qui sont souvent appelés à s'intéresser à ce qui se passe à l'étranger, cette mesure serait une régression.

Troisièmement, nos collègues qui se trouvent dans d'autres pays ont le droit de s'informer sur les politiques canadiennes, même s'ils ne paient pas d'impôts qui pourrait en servir à subventionner l'accès à l'information. Dans le monde où nous vivons, les politiques d'un pays peuvent avoir un effet immédiat sur un vaste public vivant hors de ses frontières. Pourquoi les reporters américains qui étudient la question des pluies acides transfrontalières n'auraient-ils pas le même droit que leurs homologues canadiens de consulter les dossiers du Canada? Pourquoi un reporter d'Allemagne de l'Ouest ne pourrait-il pas étudier le processus de prise de décision de l'Agence d'examen de l'investissement étranger? Pourquoi un reporter africain ne pourrait-il pas tenter de savoir comment ceux qui chez-nous gèrent l'aide à l'étranger décident de la part qui revient à tel ou tel pays?

Quatrièmement, rien ne permet encore de supposer que l'accès universel à l'information inonderait le gouvernement de demandes d'informations provenant d'étrangers. Selon les responsables du gouvernement américain avec lesquels nous nous sommes entretenus (à savoir le département de la Justice et le bureau de recherche du Congrès), il n'existe aucune ventilation statistique des demandes, par lieu d'origine mais il semble que «très rares» sont celles qui viendraient de l'étranger.

RECOMMENDATION: Access to the "access bill" should be available to all. Human curiosity is not like textiles or shoes; we do not have to erect protectionist walls against it.

EXPLAIN WHAT'S AVAILABLE

Section 5 deals with how one asks for information. Sounds innocent, but potentially it's a huge obstacle.

The bill says the government will once or twice a year publish lists of what "classes of records" exist in each institution. But the bill does not say how precise such descriptions have to be. Unless people requesting information know what's available, they are not going to be able to ask for it. By leaving their existence vague, vast quantities of documents could effectively be made exempt from access.

In contrast, the FOI Act of the U.S. explicitly requires specificity: "Each agency shall also maintain and make available for public inspection and copying current indexes providing identifying information." The last two words put a clear onus on the government to avoid obfuscation.

RECOMMENDATION: The bill's wording should ensure that these lists be far more detailed than simply referring to "classes of records". It would be helpful if, in the course of these parliamentary hearings, the government provide a sample list so that its standard for specificity could better be grasped.

LOWER THE COSTS

Section 11 calls for excessively high fees for applicants. In theory, you could pay hundreds of dollars and have nothing to show for your expense. Speaking at a Toronto symposium on FOI last September, Secretary of State Francis Fox addressed this concern, saying the bill would be modified: "Where a request can be processed simply, fees can be waived . . . Even in more complicated cases, the minister will be able to waive fees."

Fine. But on what basis would fees be waived? Would a reporter for a Marxist-Leninist or Greenpeace publication have to pay for a service which a better-connected applicant would receive free?

Most of the other suggestions we've seen for determining waiver criteria also have problems. For example, giving a break on fees to people acting in the public interest would raise the thorny subjective problem of deciding what is in the public interest. It would also invite abuse. To use a close-to-home but very hypothetical example: if newspapers are deemed to be in the public interest, a newspaper's head office management

RECOMMANDATION: L'accès au «projet de loi accessible» devrait être disponible pour tous. La curiosité humaine n'est pas comme les tissus ou les chaussures: nous n'avons pas à ériger des murs de protection contre elle.

EXPLIQUER CE QUI EST OFFERT

L'article 5 porte sur le processus à suivre pour demander de l'information. Il semble anodin mais pourrait constituer un obstacle majeur.

Le projet de loi prévoit que le gouvernement publiera, une fois ou deux l'an, un répertoire des «catégories de documents» qui se trouvent dans chaque institution. Il ne prévoit toutefois pas le degré de précision de ces descriptions. A moins que les demandeurs ne sachent bien ce qui existe, ils ne seront pas en mesure d'en faire la demande. Leur existence demeurent dans le vague, de grandes quantités de documents pourraient effectivement demeurer hors d'accès.

Au contraire, la loi américaine sur l'accès à l'information prévoit explicitement le degré de précision à respecter: «Chaque organisme doit aussi conserver et mettre à la disposition du public, qui pourra les étudier et les reproduire, des répertoires à jour de l'information d'identification». Les deux derniers mots obligent clairement le gouvernement à éviter d'être assau.

RECOMMENDATION: Le libellé du projet de loi doit préciser que ces répertoires doivent fournir beaucoup plus détails que de simples «catégories de documents». Il serait bon que, dans le cadre de ces audiences parlementaires, le gouvernement fournisse un exemple de répertoire qui donne une meilleure idée du degré de précision qu'il entend observer.

RÉDUIRE LES COÛTS

L'article 11 prévoit des frais excessifs. A la limite, un demandeur pourrait avoir à verser des centaines de dollars sans avoir obtenu quoi que ce soit en échange. Prenant la parole lors d'un colloque sur l'accès à l'information qui avait lieu à Toronto en septembre dernier, le Secrétaire d'État, l'honorable Francis Fox, faisait état de cette préoccupation, affirmant que le projet de loi serait modifié: «Lorsqu'une demande peut être traitée sans problèmes sérieux, les frais peuvent être annulés . . . et même dans les cas plus compliqués, le Ministre sera en mesure de faire annuler les frais de communication».

C'est très bien, mais selon quels critères les frais seraient-ils annulés? Est-ce qu'un reporter d'une publication marxiste-léniniste ou du mouvement Greenpeace aurait à payer pour un service qu'un demandeur qui a de meilleures accointances recevrait gratuitement?

La plupart des autres propositions dont nous avons pris connaissance en ce qui a trait aux critères de suppression des frais posent des problèmes. Par exemple, alléger les frais de communication pour ceux qui agissent dans l'intérêt public soulèverait l'épineuse question de savoir ce qu'est l'intérêt public. Il y aurait aussi risque d'abus. Voici un exemple de chez-nous, bien qu'hypothétique: puisque les journaux sont

could freely request files of commercial value under this loophole (or launder their requests through news departments). For the sake of fairness, then, better to have a single standard.

The government's desire to demand a fee for processing a request for information is understandable if it is intended as a way to discourage frivolous requests. But for many free-lance journalists and members of low-budget media, such fees could represent real barriers.

RECOMMENDATION: There should be no charge for requests for information, as is the case with the U.S. act. However, applicants should pay for all costs of photocopying and other materials. This should reduce the number of nuisance applications.

If it does not work out this way and the free service is abused, the practice could be reviewed and the law modified. (There should in any case be a parliamentary review of the entire law after several years; the three-year period in the Conservatives' bill appears reasonable.)

PLUG THESE GAPING LOOPHOLES

Section 14 opens the first of many cans of worms: exemptions. Here are some of the most flagrant:

—The section says the government can refuse to disclose information which “could reasonably be expected to be injurious to the conduct by the Government of Canada of federal-provincial affairs . . .” This represents a small but key semantic change from FOI legislation drawn up by the Clark government. That earlier bill barred disclosure of information harmful to “federal-provincial negotiations”. Between negotiations, a precise and manifestly delicate process, and affairs, a catch-all term, there is a ton of difference. In effect, a vast portion of the daily business of government across the country—ranging from urban transport to agriculture and the environment—could be screened off. Similarly, Section 15 extends this immunity to international affairs which, too, is far too sweeping.

RECOMMENDATION: While there is cause for certain aspects of federal-provincial affairs and international affairs to remain confidential, the legislation should make them generally open to scrutiny.

censés être d'intérêt public, la direction d'un journal pourrait, en profitant de cette échappatoire, demander d'obtenir gratuitement des dossiers de valeur commerciale (ou faire blanchir ses demandes en passant par les services d'information). Par simple équité, il vaut donc mieux ne retenir qu'une norme unique.

Que le gouvernement exige des frais pour le traitement d'une demande d'information semble raisonnable s'il vise par là à dissuader les demandes futiles. Toutefois, pour un grand nombre de journalistes à la pige et de membres qui travaillent pour des médias à faible budget, ces frais de communication constitueraient de réels obstacles.

RECOMMENDATION: Aucun frais ne doit être imposé à la communication d'informations, comme le prévoit la loi américaine. Toutefois, les demandeurs doivent assumer tous les frais de photocopie et autres. Le nombre de demandes futiles devrait ainsi s'en trouver réduit.

Si cela ne suffit pas et qu'il y a abus de ce service gratuit, il y aura lieu de procéder alors à un examen et de modifier la loi. Il devrait de toute façon y avoir révision parlementaire de toute la loi après un certain nombre d'années; le délai de trois ans proposé dans le projet de loi des conservateurs semble raisonnable.

BLOQUER CES ÉCHAPPATOIRES BÉANTES

L'article 14 qui a trait aux exemptions constitue un premier panier de crabes, mais il y a bien d'autres. Voici les cas les plus évidents:

—l'article prévoit que le gouvernement peut refuser de divulguer de l'information qui «risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite par le gouvernement du Canada des affaires fédérales-provinciales». Ce passage comporte, un changement de libellé qui semble mineur mais revêt en fait une importance par rapport au projet de loi sur l'accès à l'information proposé par le gouvernement Clark. Le projet de loi précédent interdisait la divulgation d'informations préjudiciable aux «négociations fédérales-provinciales». Entre les négociations, qui constituent un processus précis et manifestement délicat, et les affaires, qui sont en réalité un fourre-tout, il y a un monde de différence. En effet, une grande partie des affaires qu'expédie quotidiennement le gouvernement de par le pays, depuis le transport urbain en passant par l'agriculture jusqu'à l'environnement, pourraient être exclues. De la même façon, l'article 15 étend cette immunité aux affaires internationales, ce qui est exagéré.

RECOMMENDATION: Bien que certains aspects des affaires fédéro-provinciales, doivent, à juste titre, demeurer confidentiels, la loi devrait permettre que, de façon générale, elles puissent être examinées.

—Section 16 provides a handy little loophole for an official in search of a reason to refuse a request for information. Any “information obtained . . . in the course of investigations” dealing with law enforcement is out of bounds.

In theory, this may make sense. If the RCMP is about to close in on targets of a criminal investigation, advance word could jeopardize the operation. But the very business of government is the enforcement of legislation. The bulk of most institutions’ research is done to ensure that laws and regulations are heeded.

RECOMMENDATION: The law should follow the example of the U.S.’ FOI act, which throws a far narrower net. It says the government effectively has to prove that disclosure would cause injury to law enforcement or be unfair to persons being investigated.

—Section 20 (1) bestows secrecy on data obtained “in confidence” from corporations.

No one could argue with the proposition that business executives have many statistics or trade secrets they should not give the government without ironclad assurances of confidentiality—so that competing firms cannot use the data against them. But there is still much information which firms give government which is of legitimate public interest—for example, safety specifications on equipment for nuclear generating stations.

A further problem is that the bill confers a blanket exemption to information given “confidentially” to government by a firm (or other “third party”). It takes little imagination to guess how such an exemption could be abused. If the U.S. Pentagon once stamped everything classified, even requisition orders for Fritos, an era of business executives and politicians stamping their Christmas cards confidential could be at hand.

RECOMMENDATION: The right to privacy should be safeguarded, but in a manner not subject to wholesale abuse. Specifically, the guarantee of sweeping sanctity to confidentiality (20-1-b) should be expunged; there are sufficient guarantees to legitimate confidentiality elsewhere in the bill.

—L’article 16 offre une belle porte de sortie à tous les fonctionnaires en quête d’une raison pour refuser de communiquer un renseignement. En effet, tous les «renseignements obtenus . . . au cours d’enquêtes» visant à faire respecter la loi peuvent être considérés comme non communicables.

En théorie, rien de plus raisonnable. Si la GRC par exemple, est sur le point de faire aboutir une enquête criminelle, la moindre fuite pourrait faire échouer l’opération. Mais le gouvernement n’a d’autre raison d’être que de faire respecter la loi et la majeure partie des enquêtes menées par les institutions fédérales n’ont d’autre but que de veiller à ce que les lois et les règlements soient respectés.

RECOMMENDATION: Le projet de loi devrait s’inspirer de la loi d’accès à l’information américaine dont les dispositions sont beaucoup plus contraignantes. En vertu de celles-ci, en effet, le gouvernement doit vraiment prouver que la communication d’un renseignement constituerait de quelque façon un obstacle à l’application de la loi ou serait préjudiciable aux personnes faisant l’objet d’une enquête.

—Le paragraphe 20 (1) qualifie de secrets les renseignements obtenus «confidentiellement» de sociétés.

Personne ne nierait que les cadres d’entreprises possèdent de nombreuses statistiques et un grand nombre de secrets industriels qu’ils ne devraient communiquer au gouvernement sans avoir obtenu des assurances formelles de non-communication, pour éviter que des entreprises concurrentes ne les utilisent contre eux. Mais il y a beaucoup d’autres renseignements que les entreprises communiquent au gouvernement et auxquels le public devrait légitimement avoir accès, par exemple les exigences touchant à la sécurité de l’équipement des centrales nucléaires.

Ce bill présente un autre problème: tous les renseignements «de nature confidentielle» communiqués au gouvernement par une entreprise (ou «un tiers») sont traités comme des exceptions. Il ne faut être bien malin pour penser à tous les abus auxquels cette disposition pourra donner lieu. Si jamais le Pentagone américain devait se mettre à considérer tous ses documents comme secrets, jusqu’aux bordereaux de commandes de «Fritos», on pourrait se trouver au seuil d’une nouvelle ère où même les cartes de Noël des cadres d’entreprises et des hommes politiques porteraient le tampon «SECRET».

RECOMMENDATION: La protection des renseignements personnels devrait être assurée, mais sans ouvrir toute grande la porte aux abus. Les dispositions qui considèrent comme sacro-saint le caractère confidentiel de certains renseignements (20(1b)) devraient être supprimées, étant donné que le projet de loi comporte suffisamment d’autres garanties de protection de ces informations.

—Section 20 (2) also invites abuse when it exempts product or environmental testing when performed by government “as a service and for a fee” or when, in the opinion of the agency head, the results “are misleading”.

Does this mean that if a pesticide manufacturer has done safety tests before getting permission to put its product on the market, or if the government did some of those tests for the manufacturer, then those results can remain secret? It also goes without saying that it is nonsense for “misleading results” to remain secret: most any test taken out of context is to some degree misleading. (Results showing a person weighed 250 lbs. would be misleadingly unflattering if the results of a height test were not also presented showing the person to be 6’5” tall.)

RECOMMENDATION: Any result of any test, regardless of who performed the test, should be subject to public access if they are instrumental in considering an application for a permit, grant, licence or other form of governmental approval or benefit. And if a government institution finds that test results are misleading it should, instead of suppressing those results, release them with a cover explanation as to why they are misleading; where possible, it should also release other test results (even if not explicitly requested) which present a more balanced picture.

BAR THIS FOOTDRAGGING

Section 28 authorizes excessive delays in obtaining information. If this bill should become law on Jan. 1, 1982, for example, records that date from before 1980 would not be accessible before the start of 1984. Pre-1977 documents could not be released until the start of 1987.

RECOMMENDATION: While we sympathize with the problems of practicability in revving up an FOI apparatus (what with all that data retrieval systems entail), the timetable should be greatly compressed. The Conservative bill said the act should be applied within only a year of enactment. It would be interesting to see just how compelling are the reasons now being given by government for these delays; since the working papers justifying the delay would be less than two years old, they might form a basis for an early request for documents under the act.

—Le paragraphe 20(2) est également une invitation à l’abus puisqu’il exclut la communication de documents qui donnent les résultats d’essais de produits ou d’environnement effectués par le gouvernement, lorsque ces essais constituent une « prestation de services fournie à titre onéreux », ou lorsque selon l’avis du responsable d’une institution, certains résultats « risquent d’induire en erreur ».

Cela signifie-t-il que si un fabricant de pesticide a effectué des essais de sécurité avant d’obtenir la permission de lancer son produit sur le marché, et si le gouvernement a lui-même effectué certains de ces essais pour le fabricant, que les résultats de ceux-ci pourraient demeurer secrets? Il va sans dire que c’est un *non-sens* que « des résultats qui risquent d’induire en erreur » demeurent secrets: la plupart des essais ne peuvent-ils pas, hors contexte, induire plus ou moins en erreur? (Les essais établissant par exemple qu’une personne pèse 250 livres conduiraient à un jugement très peu flatteur si on ne donnait en même temps les résultats de l’essai sur la grandeur indiquant que cette personne mesure 6’5”).

RECOMMANDATION: Les résultats de n’importe quel essai, quel qu’en ait été l’auteur, devraient être accessibles au public s’ils peuvent contribuer à faciliter l’examen d’une demande de permis, de subventions, de licence ou d’une autre forme d’autorisation ou d’aide gouvernementale. Et si une institution fédérale estime que les résultats d’un essai peuvent induire en erreur, elle devrait, loin de les supprimer, les rendre public et expliquer en quoi ils peuvent induire en erreur; elle devrait aussi, dans la mesure du possible, communiquer les résultats d’autres essais (même s’ils ne sont pas explicitement exigés) qui présentent l’envers de la médaille.

RACCOURCIR LES DÉLAIS

En vertu de l’article 28 des délais excessifs pourraient intervenir avant l’obtention des renseignements. Si ce bill était adopté le 1^{er} janvier 1982, par exemple, les dossiers antérieurs à 1980 ne seraient accessibles qu’au début de 1984 et ceux d’avant 1977 ne le seraient qu’au début de 1985.

RECOMMANDATION: Tout en comprenant bien les problèmes pratiques qu’implique la mise sur pied d’un mécanisme d’accès à l’information (notamment les systèmes de récupération des données), les délais prévus devraient être raccourcis de beaucoup. Le projet de loi déposé par les conservateurs prévoyait que la loi ne s’appliquerait pleinement qu’une année après être entrée en vigueur. Il serait intéressant d’examiner la valeur contraignante des raisons avancées par le gouvernement pour justifier ces délais; puisque les documents de travail qui les justifient auraient été

exigés depuis moins de deux ans, ils pourraient être les premiers à faire l'objet d'une demande de production de documents, peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi.

MADE REVIEWS FULLY JUDICIAL

Sections 50, 51 and 52 deal with judicial review—how applicants for information can, if they feel they have been unjustifiably turned down by government, appeal to the court. But the law strips the court of the power to review the merits of the application; the court can only decide if the head of an institution has “reasonable grounds” on which to refuse the application.

This is an enormous distinction. The court can check if a government official followed procedure correctly in refusing to disclose a test on beavers on grounds, say, that the results were misleading—and there is virtually no procedure that has to be followed. The court is not empowered to assess the substance of the ruling—to see if the results were really misleading . . .

RECOMMENDATION: The real question the court should be examining is: Can the information be released without harm to a stated public interest? (In short, yes to de novo review.)

IS THIS PROGRESS?

In conclusion, we think the government has acted laudably in introducing FOI legislation whose purpose is to abolish most governmental secrecy. But unless substantially altered, this bill could in fact perpetuate it.

DONNER AUX TRIBUNAUX LE PLEIN POUVOIR D'EFFECTUER DES RÉVISIONS

Les articles 50, 51 et 52 traitent de la révision judiciaire: comment ceux qui ont fait une demande pour obtenir des renseignements et qui estiment que le gouvernement a refusé, sans raison valable, de donner suite à leur demande, peuvent-ils en appeler devant les tribunaux? Mais la loi enlève à ces derniers tout pouvoir de révision du fond de la demande, et leur permet uniquement de décider si le responsable de l'institution a «des motifs valables» de refuser d'accéder à la demande.

C'est toute une distinction! Le tribunal peut vérifier par exemple, si un fonctionnaire s'est conformé à la procédure en refusant de communiquer les résultats d'un essai sur les castors, parce que, mettons, ces résultats pourraient induire en erreur, et il n'y a pour ainsi dire aucune procédure à suivre. Mais le tribunal n'a pas le pouvoir d'évaluer cette décision administrative quant au fond, à savoir de déterminer si les résultats pouvaient effectivement induire en erreur . . .

RECOMMANDATION: La vraie question dont le tribunal devrait être saisi est la suivante: les renseignements peuvent-ils être communiqués sans causer de tort à un intérêt public manifeste? (Bref, oui à la possibilité d'une nouvelle révision.)

EST-CE UN PROGRÈS?

En conclusion, il nous paraît louable que le gouvernement ait déposé un projet de loi sur l'accès à l'information en vue de rendre accessibles le plus grand nombre possible de documents gouvernementaux. Mais à moins que ce bill ne soit modifié en profondeur, il ne ferait en fin de compte que perpétuer la situation existante.

APPENDIX "JLA-13"

APPENDICE «JLA-13»

ACCESS TO GOVERNMENT INFORMATION

ACCÈS AUX INFORMATIONS
GOUVERNEMENTALES

and

et

PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION

PROTECTION DES INFORMATIONS PERSONNELLES

A response to Bill C-43

Une réponse au projet de loi C-43

by the

par

Canadian Daily Newspaper Publishers Association

L'Association canadienne des éditeurs de quotidiens

Suite 214

Suite 214

321 Bloor Street East
Toronto, Ontario
M4W 1E7
(416) 923-3567321 Bloor Street East
Toronto, Ontario
M4W 1E7
(416) 923-3567

December 3, 1980

3 décembre 1980

A RESPONSE TO BILL C-43

UNE RÉPONSE AU PROJET DE LOI C-43

Access to information is essential to safeguarding freedom of the press, so we are delighted with the federal government's declared intent in offering Bill C-43. The criticisms that follow are intended to assist the government in achieving its declared intent. We do find that some sections of the bill are at best ambiguous and at worst in opposition to the bill's aim, and should be amended.

L'accès à l'information est essentiel si l'on veut sauvegarder la liberté de la presse; c'est pourquoi nous sommes enchantés de l'intention déclarée du gouvernement fédéral par son offre de projet de loi C-43. Les critiques qui suivent ont pour but d'aider le gouvernement à atteindre son intention déclarée. Nous trouvons, en effet, que certains articles du projet sont, au mieux, ambigus, et au pire, opposés au but du projet, et qu'ils devraient être modifiés.

At CDNPA's annual meeting in 1977, we urged unanimously that access to information legislation be passed by the Parliament of Canada and all provincial legislatures. Our resolution said access should be a statutory right, "subject only to a limited list of narrowly defined exceptions, with any refusal to provide such information and unreasonable delay or costs subject to review and enforcement by the courts . . . with the burden of proof on the government."

Lors de la réunion annuelle de l'ACEQ, en 1977, nous avons été unanimes à recommander que le Parlement du Canada et toutes les législatures provinciales votent une législation sur l'accès à l'information. Notre résolution disait que l'accès devrait être un droit prévu par la loi «sujet uniquement à une liste limitée d'exceptions très étroitement définies, et que tout refus de fournir cette information ainsi que des délais ou des frais déraisonnables devraient faire l'objet d'un examen et d'une mise en vigueur par les tribunaux . . . et que c'est au gouvernement qu'incombe d'en faire la preuve.»

That resolution, as it turns out, anticipated some of our objections to Bill C-43. Our major objections are to the ambiguity surrounding judicial review, and the overly broad exemptions to the right of access to information.

Il se trouve que cette résolution anticipait certaines de nos objections au projet de loi C-43. Nos principales objections concernant l'ambiguïté qui entoure l'examen judiciaire, et les exemptions trop larges au droit d'accès à l'information.

The most reassuring amendment to Bill C-43 would be a section stipulating that no previously accessible information would become inaccessible as a result of passage of bill. Despite ministerial reassurances that this could not happen, there are sections in the bill that would seem, perhaps unintentionally, to increase the categories of information that would become formally secret, and an amendment such as proposed would forestall that.

La modification la plus rassurante à ce projet serait un article qui stipule qu'aucune information précédemment accessible ne deviendrait inaccessible à la suite du vote du projet. Malgré les assurances ministérielles que cela ne pourrait se produire, le projet comporte des articles qui semblent, peut-être involontairement, augmenter les catégories d'informations qui deviendraient officiellement secrètes. Une modification telle que suggérée pourrait devancer cette objection.

We see several problem areas in the proposed legislation, and present them now in the order in which they occur in the bill rather than in a particular order of importance.

Nous remarquons plusieurs sources de difficultés dans la législation proposée et nous les mentionnons ici dans l'ordre selon lequel elles se présentent dans le projet de loi plutôt que dans un ordre d'importance quelconque.

Section 4—The right of access should be available to all persons, not merely those who are Canadian citizens, landed immigrants, or Canadian corporations.

Section 5—CDNPA believes the government has a responsibility to describe its categories of information in a full and clear manner. The bulletin listing government classes of records, manuals, responsibilities and offices should include a list of all such documents, including those entitled to be withheld. We also ask that the government provide its FOI committee members and interested members of the public with a sample index indicating how the material will be presented.

Section 7—We believe 30 days is too long a period for government response to applications for information. Speed of response is often a critical factor to those seeking information. Therefore, we recommend a period of 10 working days for response, and 10 working days if the request is transferred to another department.

Section 10—In keeping with our concerns regarding Section 5, we believe all records should be acknowledged to exist, whether or not their contents can be disclosed.

Section 11—For the act to be effective, information should be available at a nominal rate for individuals and non-profit corporations, and a reasonable rate for other requests. There may be appropriate charges for copying, assessed at cost.

This association believes that Section 11(2) calling for additional fees for shipping and staff time should be deleted. We believe such charges are contrary to the purpose of the act. Employees of the government are servants of the people and should provide information without additional charges for services rendered. We also believe that shipping costs discriminate against those persons who must receive their information by mail.

Section 12—We would appreciate clarification of the intent of this section, and particularly of (1).

Sections 13-23—This association is extremely concerned about the ambiguity of these sections, and the enormous amount of information that could be considered exempt according to its specifications.

We are particularly disturbed about exemptions relating to intergovernmental affairs. Entire policy areas such as agriculture, transportation, environment, fiscal transfers, hospital insurance and medicare theoretically could be on the reach of this act because in each of these areas there is a constant process of federal-provincial consultation forever in progress.

While it is reasonable, perhaps, that certain types of intergovernmental correspondence be off-limits, there must be a greater precision of wording that would either free-up more routine business or at the very least place the onus for secrecy clearly on whichever government insists upon it. Also because the federal government in many areas deals on a multilateral

Article 4—Le droit d'accès doit être à la disposition de tout individu, et pas seulement des citoyens canadiens, des immigrants reçus ou des corporations canadiennes.

Article 5—L'ACEQ pense que c'est la responsabilité du gouvernement de décrire ses catégories d'information d'une façon claire et complète. Le bulletin donnant la liste des catégories gouvernementales d'archives, de manuels, de responsabilités et de bureaux devrait inclure une liste de tous ces documents y compris ceux qui ont le droit d'être refusés. Nous demandons également que le gouvernement mette à la disposition des membres de son comité sur la liberté de l'information et des membres intéressés du public un index-échantillon qui indique la façon dont les documents seront présentés.

Article 7—Nous pensons que le délai de 30 jours accordé au gouvernement pour répondre aux demandes d'information est trop long. La rapidité de réponse est souvent un facteur critique pour ceux qui recherchent une information. Par conséquent, nous recommandons une période de 10 jours ouvrables pour répondre, et 10 jours ouvrables si la demande est transférée à un autre service.

Article 10—Conformément à nos préoccupations concernant l'article 5, nous pensons qu'il faut reconnaître l'existence de toutes les informations, qu'elles puissent ou non être divulguées.

Article 11—Pour que la loi soit efficace, les individus et les compagnies à but non lucratif devraient pouvoir avoir accès aux informations à un taux nominal, et pour les autres demandes le taux doit être raisonnable. Il peut y avoir des frais appropriés pour photocopie, à estimer au prix coûtant.

Cette association estime que l'article 11(2) qui prévoit le paiement de droits supplémentaires pour expédition et pour le temps passé par le personnel devrait être supprimé. Nous pensons que de tels frais sont en contradiction avec l'intention de la loi. Les employés du gouvernement sont les serviteurs du public et doivent fournir des informations sans frais supplémentaires pour services rendus. Nous croyons aussi que les frais d'expédition défavorisent les individus qui doivent recevoir leurs informations par la poste.

Article 12—Nous aimerions un éclaircissement quant à l'intention de cet article, et particulièrement du paragraphe (1).

Articles 13-23—Cette association est très préoccupée par l'ambiguïté de ces articles et par l'énorme quantité d'informations qui pourraient être considérées comme exemptées en raison de leurs spécifications.

Nous sommes particulièrement contrariés par les exemptions qui se rapportent aux affaires intergouvernementales. Des domaines entiers de politique comme l'agriculture, les transports, l'environnement, les transferts fiscaux, l'assurance-hospitalisation et Medicare pourraient théoriquement être hors de l'atteinte de cette loi, parce que dans chacun de ces domaines il y a un processus constant et continu de consultations fédéro-provinciales.

Alors qu'il est peut-être raisonnable que certains types de correspondance intergouvernementale soit hors d'atteinte, il faut que l'énoncé soit plus précis pour pouvoir libérer davantage d'affaires de routine ou, tout au moins, pour mettre la responsabilité du secret clairement sur le gouvernement particulier qui exige ce secret. De même, étant donné que dans de

basis with the provinces, we should ensure that the wording does not prevent release of correspondence due to the intransigence of one province or a minority of provinces.

Section 25—This requires clarification; other acts to be covered should be precisely identified (1). We are concerned about a possible contradiction between Section 72 which calls for a permanent review of the act, and 25(2) which requires a review of all acts except C-43 within three years and which also requires information be withheld and preparation of a report describing necessary changes.

Section 28—The transitional provision allows for an unreasonably long waiting period for the release of information following enactment of the bill. For instance, if this bill were to come into effect January 1, 1981, pre-1979 documents would not be available until January 1, 1983, and pre-1976 documents would not be available until January 1, 1986. We suggest this is far too restrictive. It should be possible to establish a time-lag of two years.

Sections 50-51—Hon. Francis Fox, at a freedom of information symposium in Toronto September 26, 1980, quoted Section 47, then said, "This clause enables the court to get access to even the most secret and most sensitive information held by the government. The court's access is absolute."

To give weight to the minister's assurances, we urge the committee to repeal Section 51 of this bill, and let all cases of judicial review be governed by Section 50. In short, it should be up to the court, in *all* cases before it, to order the head of a government institution to disclose information if the court finds he is not entitled to refuse to disclose it. The burden of proof should always be on the institution seeking to prevent disclosure.

General—Working from the premise that access to government information is a right and not a privilege, it is our belief that an applicant's motive for making a request is irrelevant. To ensure that lawyers give their clients proper protection, it might be wise to include in the bill a clause which explicitly says as much.

In conclusion, may we again express our pleasure at the intent of this bill. We hope the foregoing observations and recommendations will go toward strengthening the legislation so that Canada will, ultimately, produce a model to which other jurisdictions can aspire.

Representatives of the Canadian Daily Newspaper Publishers Association are prepared to discuss this submission should elaboration be desired.

nombreux domaines le gouvernement fédéral traite sur une base multilatérale avec les provinces, nous aimerions garantir que l'énoncé n'empêche pas la communication de correspondance à cause de l'intransigence d'une province ou d'une minorité de provinces.

Article 25—Cet article appelle un éclaircissement; les autres lois concernées devraient être identifiées avec précision (1). Nous craignons une contradiction possible entre l'article 72 qui prévoit un examen permanent de la loi, et l'article 25(2) qui prévoit un examen de toutes les lois sauf C-43 sous trois ans, et qui prévoit aussi que l'information ne soit pas divulguée et la préparation d'un rapport décrivant les changements nécessaires.

Article 28—La clause de transition prévoit une période d'attente beaucoup trop longue pour la communication d'informations après promulgation de la loi. Par exemple, si cette loi entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1981, des documents remontant à avant 1979 ne seraient pas disponibles avant le 1^{er} janvier 1983, et des documents d'avant 1976 ne seraient pas disponibles avant le 1^{er} janvier 1986. Nous suggérons que c'est par trop restrictif. Il doit être possible d'établir un décalage de deux ans.

Articles 50-51—L'honorable Francis Fox, lors d'un symposium sur la liberté d'information, le 26 septembre 1980, à Toronto, a cité l'article 47, puis a ajouté « Cette clause permet au tribunal d'avoir accès aux informations même les plus secrètes et les plus délicates qui sont entre les mains du gouvernement. L'accès du tribunal est absolu. »

Pour renforcer les assurances du ministre, nous exhortons le comité à annuler l'article 51 de ce projet, et à faire en sorte que tous les cas d'examen judiciaires soient régis par l'article 50: Bref, le tribunal devrait avoir la possibilité pour *toutes* les affaires qu'il juge d'ordonner au chef d'une institution gouvernementale de communiquer des informations si le tribunal estime que ledit chef n'a pas le droit de refuser cette communication. C'est à l'institution désirant empêcher la communication qu'incombe d'en faire la preuve.

Généralités—Si l'on part du principe que l'accès aux informations gouvernementales est un droit et non un privilège, nous avons la conviction que le motif qui pousse un individu à faire une demande n'est pas pertinent. Pour garantir que les avocats puissent donner à leurs clients une protection adéquate, il serait peut-être sage d'inclure dans le projet une clause explicite à ce sujet.

Pour conclure, nous aimerions exprimer encore une fois notre satisfaction quant à l'intention du projet de loi. Nous espérons que les observations et les recommandations qui précèdent contribueront à renforcer la législation afin que le Canada puisse, finalement, produire un modèle auquel d'autres juridictions peuvent aspirer.

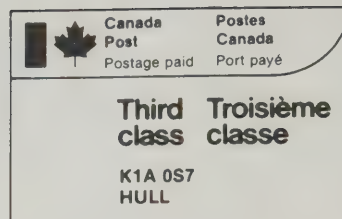
Des représentants de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens sont prêts à discuter de ce mémoire si plus de détails sont désirés.

R
UNIV TORONTO
SERIALS DEPT LIBRARY
TORONTO

248 S

130024-7

ON M5S 1A5



If undelivered, return COVER ONLY to:

Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Daily Newspaper Publishers Association:

Mr. J. Patrick O'Callaghan, President-elect (Publisher—*Edmonton Journal*);

Mr. E. Paul Wilson, Chairman CDNPA Government Affairs Committee (Publisher—*Sun Times*—Owen Sound);

Miss Dona Harvey, Chairman CDNPA Editorial Division Committee (Managing Editor—*The Province*—Vancouver).

From the Centre for Investigative Journalism:

Mr. Jean Claude Leclerc, Co-President;

Mr. Henry Aubin, Chairman, Committee on Freedom of Information;

Ms. Wendy Jackson, Member, Committee on Freedom of Information.

De l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens:

M. J. Patrick O'Callaghan, président élu (éditeur—*Edmonton Journal*);

M. E. Paul Wilson, président du Comité des affaires gouvernementales de l'ACEQ (éditeur—*Sun Times*—Owen Sound);

M^{lle} Dona Harvey, président du Comité de la division éditoriale de l'ACEQ (éditeur—*The Province*—Vancouver).

Du Centre des journalistes d'enquête:

M. Jean Claude Leclerc, co-président;

M. Henry Aubin, président, Comité du CJE sur la liberté d'information;

M^{me} Wendy Jackson, membre, Comité du CJE sur la liberté d'information.

CANADA. PARLIAMENT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 23

Thursday, March 26, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 23

Le jeudi 26 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand	Hervieux-Payette
Bachand	Hnatyshyn
Baker (<i>Nepean-Carleton</i>)	Irwin
Beatty	Kilgour
Crosby (<i>Halifax West</i>)	Lachance

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

MacLellan	Robinson (<i>Burnaby</i>)
Marceau	Rossi
Nickerson	Speyer
Nystrom	Stollery—(20)

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b):

On Thursday, March 26, 1981:

Mr. Nickerson replaced Mr. Lawrence.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement:

Le jeudi 26 mars 1981:

M. Nickerson remplace M. Lawrence.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 26, 1981
(25)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 8:18 o'clock p.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Mr. Dubois, Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. Kilgour, Nickerson, Robinson (Burnaby), Robinson (Etobicoke-Lakeshore), Rossi and Stollery.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. François Bernier, Researcher.

Witnesses: From the Canadian Civil Liberties Association: Mr. A. Allan Borovoy, General Counsel; Professor Ken Swan, Member, Board of Directors and Mr. Allan Strader, Research Director.

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses made a statement and answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 3, 1980, the Chairman authorized that the brief submitted by the Canadian Civil Liberties Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "JLA-14".)

At 9:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 MARS 1981
(25)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 20 h 18 sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: M. Dubois, M^{me} Hervieux-Payette, MM. Kilgour, Nickerson, Robinson (Burnaby), Robinson (Etobicoke-Lakeshore), Rossi et Stollery.

Aussi présent: Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: M. François Bernier, chercheur.

Témoins: De l'Association canadienne des libertés civiles: M. A. Allan Borovoy, conseiller général; M. Ken Swan, membre du Conseil d'administration et M. Allan Strader, directeur de la recherche.

Le Comité reprend l'étude du bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 3 juin 1980, le président autorise à joindre le mémoire présenté par l'Association canadienne des libertés civiles aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «JLA-14».)

A 21 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 26, 1981

• 2020

[Text]

Le président: Mesdames, messieurs, nous allons ouvrir la séance ce soir. A l'ordre du jour, nous reprenons l'étude du Bill C-43. Nous reprenons l'étude, pour la forme, de l'article 1.

L'article 1.—Accès à l'information.

Le président: Ce soir, nous avons comme témoins,

We have with us tonight witnesses from The Canadian Civil Liberties Association. Directly on my right is Mr. A. Alan Borovoy, General Counsel; Professor Ken Swan, Member, Board of Directors, and Mr. Allan Strader, Research Director. The chief spokesman will be Alan Borovoy, who now has the floor. Oui, madame Payette. Sur un rappel au règlement.

Mme Hervieux-Payette: Je m'excuse auprès de mes collègues de soulever cette question au tout début de la réunion, mais j'aimerais faire remarquer que j'ai le mémoire uniquement dans la langue anglaise. Nous traitons d'un projet de loi qui parle de l'accès à l'information. Je pense que si j'étais unilingue francophone, ce soir, je ne pourrais même pas me permettre d'assister à la réunion, parce que je ne comprendrais même pas le contenu du mémoire. Le greffier m'informe que le mémoire est arrivé ici, à Ottawa, hier. Alors, je peux comprendre et excuser les services de la Chambre de ne pas avoir pu, en 24 heures, traduire le mémoire.

Je suis tout à fait décue. Je peux vous dire que, grâce à mon personnel d'expression anglaise, on a pu quand même analyser le mémoire, mais j'aime bien quand même faire valoir de façon très précise que c'est quand même dommage qu'une organisation comme la *Canadian Civil Liberties Association* n'ait pas envoyé son mémoire plus tôt pour traduction, ou n'ait pas envoyé son mémoire dans les deux langues.

Je le déplore en mon nom personnel et au nom de mes collègues qui ont dû recevoir une copie unilingue anglaise, comme tous les membres de ce comité. Alors, si mes collègues ne sont pas ici ce soir, peut-être que certains ont été, en fin de compte, offusqués et ne se sont pas présentés. Mais j'aime bien me faire leur porte-parole, parce que je trouve que c'est assez inadmissible de traiter d'un projet de loi qui parle d'accès d'information d'une part... On s'apprête à adopter une législation, dans notre Constitution, au sujet de la question des deux langues officielles. Je me sens très lésée, monsieur le président, d'avoir à traiter d'un mémoire qui est uniquement dans la langue qui n'est pas ma langue maternelle. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, madame Payette. A la suite de ces regrets, et je pense que c'est noté au procès-verbal, ... Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Just on another point of order, some time ago I requested of the minister when he appeared before us that the committee be provided with certain information. This concerned those statutes which contain exemption provisions and, also, the most comprehensive list possible, of

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 26 mars 1981

[Translation]

The Chairman: Ladies and gentlemen, I will now call the meeting to order. This evening we are resuming our study of Bill C-43. We are officially resuming consideration of Clause 1.

On Clause 1—Access to Information

The Chairman: Our witnesses this evening are

Ce soir, nous avons comme témoins des représentants de l'Association canadienne des libertés civiles. A ma droite se trouve M. A. Alan Borovoy, avocat général; le professeur Ken Swan, membre du conseil de direction et M. Allan Strader, directeur de la recherche. Le porte-parole principal sera M. Alan Borovoy, à qui je donne maintenant la parole. Yes, Mrs. Payette. On a point of order.

Mrs. Hervieux-Payette: I apologize to my colleagues for raising this matter at the beginning of the meeting, but I would like to point out that I received the brief in English only. We are discussing a bill on access to information. I think that if I were a unilingual francophone, I would not even be able to attend the meeting this evening, because I would not understand the content of the brief. The clerk tells me that the brief arrived in Ottawa yesterday. I therefore understand that the House services were unable to translate the brief in 24 hours.

I am really quite disappointed. Thanks to the assistance of my English-speaking staff, I was able to analyse the brief, but I would like to make the point very clearly that it is unfortunate that an organization such as the Canadian Civil Liberties Association did not send its brief in time for translation or did not send its brief already translated.

On my own behalf and on behalf of my colleagues who must have received a copy of the brief in English only as well, I deeply regret this situation. I think that the absence of some of my colleagues this evening may be explained by the fact that they were offended by this situation. However, I speak on their behalf when I say that it is quite unacceptable to discuss a bill concerning access to information on the one hand... Moreover we are about to pass a piece of legislation in the constitution regarding the two official languages. The fact that I have to examine a brief written solely in a language other than my mother tongue is in my opinion a great infringement on my rights, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mrs. Payette. Now that these regrets have been voiced, and I think they will appear in the record, ... Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson (Burnaby): J'invoque de nouveau le règlement. Lors de la comparution du ministre il y a un moment devant le comité, je lui ai demandé de nous fournir certains renseignements. Il s'agit d'une liste des lois qui contiennent des dispositions concernant l'exemption et une liste aussi détaillée que

[Texte]

those government institutions which are excluded from the bill as it is worded at present. So I wonder whether anyone here is aware of the present status of those requests. The information would be helpful in questioning witnesses. Thank you.

The Chairman: Just one moment. I think the parliamentary secretary is looking into verification on that.

Mr. Robinson (Burnaby): While that is being done, I should say also, Mr. Chairman, that while I am completely supportive of my friends remarks on the question of a French language version of the brief, I think we also have to bear in mind the constraints under which The Canadian Civil Liberties Association very likely is operating. I suspect that they did not have much notice of the fact they would be appearing at this date. The brief had to be put together on fairly short notice and I imagine their funds are as limited as they have ever been, so I suspect probably that has something to do with it. Under normal circumstances, it would have been submitted to the Clerk for translation. So while I fully agree with the point that was made, I think that perhaps it is the practical difficulties which gave rise to this problem, Mrs. Hervieux-Payette.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson. Mr. Stollery.

Mr. Stollery: Mr. Chairman, to answer Mr. Robinson's question, the list will be ready very shortly. It is being translated.

Mr. Robinson (Burnaby): Good. I am glad to hear that, Mr. Chairman. That is both lists, is it?

Mr. Stollery: Yes.

Mr. Robinson (Burnaby): Fine, thanks.

The Chairman: All right, thank you. I give the floor to Mr. Alan Borovoy.

Mr. A. Alan Borovoy (General Counsel, The Canadian Civil Liberties Association): Thank you very much, Mr. Chairman. I should begin by acknowledging the point of order that was made with respect to the lateness of the arrival of the brief and the fact that it was not available to be translated into French in time. I share the disappointment that the member expressed. I, too, am sorry that it did not get there on time. The reasons have been advanced more eloquently by Mr. Robinson than I could do now. There is quite a disparity between our level of activity and our level of resources, and sometimes that explains these unfortunate delays.

• 2025

Having said that, I will gloss over the parts of our brief dealing with our background as an organization; in view of the number of times that we have appeared before this committee in the past, I should not think that would be as necessary as some other matters are.

First of all, to welcome the appearance of Bill C-43, the Canadian Civil Liberties Association very much appreciates the appearance of this bill on the scene. The vehicles it provides for public access to government information and the protections it creates for personal information truly represent an important contribution to the civil liberties of the Canadian people.

Of course, one has to realize that, when we are talking about the kinds of rights that this bill involves, we are not talking

[Traduction]

possible de toutes les institutions gouvernementales qui ne figurent pas dans le projet de loi dans sa formulation actuelle. Y a-t-il quelqu'un ici qui en sait quelque chose? Ces renseignements nous seraient utiles afin de poser des questions aux témoins. Merci.

Le président: Un instant. Je crois que le secrétaire parlementaire vérifie dans ses dossiers.

M. Robinson (Burnaby): En attendant la réponse, monsieur le président, je voudrais également dire que bien que j'appuie tout à fait les commentaires de ma collègue pour ce qui est d'une version française du mémoire, il faut également rappeler les contraintes auxquelles l'Association canadienne des libertés civiles fait face. J'imagine que l'on ne les aura pas prévenu bien longtemps à l'avance de leur comparution. Il a fallu préparer le mémoire à bref délai et j'imagine également que l'association manque de fonds, comme d'habitude. Normalement, l'association aurait présenté le mémoire au greffier pour traduction. Donc, bien que je sois tout à fait d'accord avec le point qui a été soulevé, je crois que ce problème découle peut-être des difficultés pratiques, M^{me} Hervieux-Payette.

Le président: Merci, monsieur Robinson. Monsieur Stollery.

M. Stollery: En réponse à la question posée par M. Robinson, monsieur le président, la liste sera prête très bientôt. Elle est à la traduction en ce moment.

M. Robinson (Burnaby): Très bien. Je suis heureux de le savoir, monsieur le président. S'agit-il des deux listes?

M. Stollery: Oui.

M. Robinson (Burnaby): Très bien, merci.

Le président: D'accord, merci. La parole est à M. Alan Borovoy.

M. A. Alan Borovoy (avocat général, l'Association canadienne des libertés civiles): Merci beaucoup, monsieur le président. Je voudrais commencer en répondant au rappel au règlement qui a été invoqué concernant la date tardive à laquelle le mémoire est arrivé et le fait qu'il n'y ait pas eu assez de temps pour le traduire en français. Je suis tout aussi déçu que le député. Moi aussi, je regrette ce retard; M. Robinson l'a d'ailleurs expliqué plus éloquemment que je ne pourrais le faire. En effet, nos ressources sont loin d'être à la mesure de nos activités, c'est ce qui explique ces retards malheureux.

Ceci étant dit, je passe sur la partie de notre mémoire qui explique les activités de notre organisation; en effet, nous avons comparu devant vous suffisamment souvent pour que je puisse me dispenser d'en reparler; il vaut beaucoup mieux aborder des questions plus importantes.

Pour commencer, l'Association canadienne des libertés civiles se félicite vivement de l'existence de ce bill C-43 qui devrait donner au public un accès à l'information gouvernementale tout en protégeant les renseignements personnels. C'est un atout appréciable pour les libertés civiles de la population canadienne.

Bien sûr, il faut se rendre compte que les droits qui sont en cause dans ce bill, ne sont pas des droits absolus, que les

[Text]

about absolutes, and, invariably, the freedoms we are talking about and the rights we are talking about are going to come into conflict with other public interests. The question will be how far which of them are to give way to which other interests. Indeed, sometimes they even come into conflict with each other. The claims to advocacy and the claims to privacy often also come into conflict with each other, and our problem is to try to find the best balance that we can.

While the Canadian Civil Liberties Association appreciates what Bill C-43 intends and what, in many ways, it would accomplish, in our view it does not strike the best balance that we think is possible to strike at this moment between and among the various competing interests, and in some areas the remedies it would create are not as viable as they might be. It is to that end that we make the criticisms and the suggestions for improvement that appear throughout the course of our brief.

I would like to start first of all with the part of the brief called, "The Accessibility of Government Information," the freedom of information part of the brief.

First of all, as we note, there is a preference for harms-test over class-test exemptions. Given that exemptions are inevitable, as much as it is possible to do, in our view, it is better to have harms-test rather than class-test exemptions. Obviously, the difficulty with the class-test is inevitably it is going to be expressed in generic language and very frequently that language will be capable of including matters that should not be withheld—indeed, matters that could, in the very nature of things, be quite trivial. Unfortunately, once it is demonstrated that the matter at issue falls within the definition of the class, that ends the matter, the government cannot be compelled to disclose it.

We realize, of course, that the harms-test exemption is open to the dangers of subjectivity because different people will evaluate harms in different ways. In response to that, however, we point out that that factor can be mitigated by the interplay of the applicant, of the information commissioner, of the government, of the courts. So the factor of subjectivity is subject, at least, to that kind of influence, whereas the overbreadth, which is the inherent weakness of the class test, is not as subject to that kind of modification.

• 2030

The rest of the brief, on the access part, talks about how we might reduce the various class exemptions in the brief, first of all when reducing the number of class-test exemptions. We point out that an excellent candidate for this reduction is in Clause 16.(1) dealing with law enforcement. We make the point of asking why any or all information should be exempted simply because it is obtained in the course of investigations pertaining to "the enforcement of any law of Canada or a province".

Now the question we ask is this. Suppose that information were to arise out of an environmental investigation where they uncovered mercury or asbestos contamination. I know they talk about only those investigative agencies that will be named in the regulations, but at this point nothing is named in the

[Translation]

libertés et les droits dont nous parlons ici, entreront forcément en conflit avec d'autres intérêts publics. La question sera donc de savoir où se situe la ligne de démarcation entre ces droits et libertés et les autres intérêts. Il arrive même parfois qu'ils entrent en conflit les uns avec les autres. Il arrive souvent que le droit à la défense et le droit à la vie privée entrent en conflit: le problème est de trouver un point d'équilibre.

L'Association canadienne des libertés civiles comprend fort bien les objectifs du bill C-43 mais il nous semble que l'équilibre que ce bill réussit à instaurer entre les différents intérêts en cause n'est pas tout ce qu'il pourrait être. D'autre part, les solutions qu'il apporte ne nous semblent pas toujours aussi viables qu'elles le paraissent. Ces considérations sont à l'origine des critiques et des suggestions que nous faisons dans notre mémoire.

Pour commencer, je veux vous parler du chapitre intitulé «Accès à l'information gouvernementale», c'est-à-dire la liberté d'information.

Pour commencer, nous préférons les exemptions par critère de dommages aux exemptions par critère de catégorie. Puisque les exemptions sont inévitables, nous préférons que dans la mesure du possible elles se fassent par critère de dommages plutôt que par critère de catégories. De toute évidence, le problème du critère de catégorie est qu'il s'exprime forcément en termes génériques, ce qui risque d'englober des considérations beaucoup trop triviales. Malheureusement, quand on a réussi à prouver qu'une question relève de la définition d'une catégorie, le sujet est clos et il devient impossible d'obliger le gouvernement à communiquer cette information.

Bien sûr, nous savons qu'avec l'exemption par critère de dommages il y a un danger de subjectivité car l'évaluation du dommage n'est pas la même pour tout le monde. A cela, nous répondons que l'intervention de la personne en cause, du commissaire à l'information, du gouvernement, et des tribunaux sont autant de facteurs compensatoires. Par conséquent, le facteur subjectivité est compensé par toutes ces influences alors que le manque de définition, faiblesse inhérente au critère de catégorie, ne l'est pas.

Dans le reste de notre mémoire, nous parlons de l'accès et en particulier, des moyens de restreindre les différentes exemptions par catégorie, et nous nous attaquons d'abord aux exemptions par critères de catégorie. L'article 16.(1) qui porte sur l'application de la loi est une excellente cible. Pourquoi faudrait-il exempter certaines informations ou toute information pour la simple raison qu'on l'a obtenue au cours d'une enquête relevant de «L'application d'une loi provinciales ou nationale».

En effet, nous nous posons la question suivante: supposons que l'information en cause ait été tirée d'une enquête sur l'environnement, qu'on ait découvert une contamination au mercure ou à l'amiante. Je sais bien qu'il est question uniquement des organismes qui seront cités dans la réglementation,

[Texte]

regulations and this possibility could conceivably flow from the language. Moreover, is statistical information also capable of being withheld under this class-test exemption? On this basis it would be our view that the exemptions in Clause 16.(1) ought to be modified by a harms test. There ought to be some need to demonstrate the harm that would occur to the law enforcement investigations as a consequence of the release of the information at issue.

We go from there to Clauses 14, 15, 16.(2) and 18, which combine a harms test with a class test. We deal with them all at once, really, the same solution. In our view, the class categories listed in all these cases should be there as illustrations only of the possible harm that might flow from the disclosure of the disputed information; they should not in and of themselves automatically give rise to the exemption. As a matter of fact, we mention one here. Take, for example, information relating to the quantity characteristics of weapons. Now, while we could certainly conceive of circumstances where the disclosure of that kind of information would be harmful to defence interests, there are probably many other situations in which it would not be at all harmful, situations in which the consequent public scrutiny might indeed be helpful to the defence of the country.

Even as we look at the intelligence and security matters for which the strongest argument can be made for class-test exemption. I think if we look at the experience of the McDonald Commission itself there is inherent in that the answer to this point. We have this strange paradox. Although the McDonald Commission recommended a class test for security and intelligence information, the whole exercise of the McDonald Commission was an exercise in utilizing a harms test. Had the McDonald Commission observed its own recommendations it might have disclosed no information to the public. The fact is that the McDonald Commission must have used a harms test, and even though it suggested that a harms test was not workable, its very experience demonstrated it was workable. We suggest this for all these matters, Clauses 14, 15, 16.(2) and 18.

From there we make a number of recommendations concerning the reduction of the scope of the class-test exemptions. One of the first ones, for example, is advice or recommendations. Now, where there is certainly an argument for exempting some advice or recommendations, it seems that a number of distinctions must be drawn. We suggest, for example—if I could just skip over to the back here—that in reducing the scope the following distinctions might be drawn, and in fact the following matters should be removed from this exemption.

• 2035

One, factual data and expert interpretations of such data. Second, the advice of such professional experts concerning the likely consequences of policy choices. Now it is one thing to exempt, for example, the recommendations of a civil servant about policy choices but it is another thing to exempt what a doctor or engineer might say is likely to happen as a conse-

[Traduction]

mais pour l'instant, il n'y a rien dans la réglementation et c'est une hypothèse qui pourrait se vérifier. D'autre part, faut-il restreindre également l'accès aux informations statistiques en vertu de cette exemption par critère de catégorie? Pour ces raisons, nous pensons que les exemptions prévues à l'article 16.(1) devraient être modifiées par un critère de dommage. Il faudrait exiger que l'on prouve que le dommage découvert au cours des recherches sur l'application de la loi est une conséquence du fait qu'on a communiqué les informations en cause.

Nous passons ensuite aux articles 14, 15, 16.(2) et 18 qui conjuguent un critère de dommage et un critère de catégorie. Nous les avons regroupés parce qu'ils ont une solution unique. A notre avis, dans tous les cas qui sont cités, le critère de catégorie devrait servir uniquement d'exemple du dommage potentiel provoqué par la révélation de l'information contestée. Il ne faudrait pas que cela donne droit automatiquement à l'exemption. En fait, nous citons un cas. Prenez l'exemple des informations relatives aux caractéristiques quantitatives des armes. Il est facile de concevoir des circonstances où la révélation de ces informations pourrait porter atteinte aux intérêts de la défense, entre autres, mais il est également possible de concevoir des situations où, loin d'être nuisible, cette révélation pourrait être utile à la défense du pays.

Les considérations de secret national et de sécurité sont les meilleures en faveur d'une exemption par critère de catégorie mais si vous regardez l'expérience de la Commission McDonald, vous y trouverez une réponse évidente à cette considération. En effet, nous sommes en présence d'un paradoxe étrange. La Commission McDonald a recommandé un critère de catégorie pour les informations mettant en cause la sécurité et les services secrets mais malgré cela, la démarche même de la Commission McDonald était fondée sur un critère de dommage. Si la Commission McDonald avait suivi ses propres recommandations, elle n'aurait probablement fait aucune révélation au public. Elle a forcément dû se fonder sur un critère de dommage et tout en prétendant que le critère de dommage n'était pas applicable, son existence même prouve bien le contraire. C'est l'argument que nous avançons dans le cas des articles 14, 15, 16.(2) et 18.

A partir de là, nous faisons un certain nombre de recommandations relatives à des restrictions de la portée des exemptions par critère de catégorie. Nous pensons par exemple aux exemptions relatives aux conseils ou aux recommandations. Il y a certainement lieu d'exempter certains conseils ou recommandations mais cela ne devrait pas nous empêcher de faire certaines distinctions. Nous pensons par exemple que pour réduire la portée de ces exemptions, il faudrait faire les distinctions suivantes et éliminer complètement les sujets d'exemptions suivants:

Premièrement, données relatives à des faits et interprétation de ces données par des experts. Deuxièmement, conseils de ces experts professionnels, sur les conséquences probables de choix de politiques. Vous comprenez, c'est une chose que d'exempter les recommandations d'un fonctionnaire au sujet de choix politiques, mais c'est une toute autre affaire que d'exempter un

[Text]

quence of those policy choices. There is no need to exempt the latter as arguably one might exempt the former. Third, the recommendations of a public inquiry. As I read the section, they too might be exempt. Explanations or interpretations of past decisions, the reasons or justifications for such decisions, guidelines for the interpretations of existing laws and regulations. In our view, all of those could be taken out of the advice or recommendations exemption.

Another one is the solicitor-client privilege. This is often subject to a certain amount of confusion. In our view, what must be remembered is that the solicitor-client privilege is really the privilege of the client, not the solicitor, and that is, not to oblige the client to keep quiet about his solicitor's advice, it is to oblige the solicitor to observe silence. On that basis, we would suggest that there should not be such a blanket exemption for solicitor-client privilege, but rather, the test should be whether the public's tactical interest in withholding the solicitor's advice outweighs the public's general interest in scrutiny. That would be a question of timing, it would be a question of circumstances. But in any event, what we are suggesting is that it ought not to lead to a blanket solicitor-client privilege exemption.

Reducing the number of in-confidence exemptions. This, of course, is a difficult problem. It must be understood that information given to the government in confidence cannot be easily divulged, and it is something that has to require some kind of protection. But it creates the problem that the government, in some cases in any event, receives more information in confidence than it is in the public interest to treat that way. What we suggested is some machinery that might help to deter the government from excessive resort to the receipt of information and confidence; that the information commissioner be mandated to audit all of these situations and if the information commissioner believes that the public interest is not being well served by some of them, he might try to negotiate a voluntary release. If that does not happen, he should then be authorized to report to Parliament the existence, if not the details, of the kinds of agreements to accept things in confidence, which in his view, is counter to the public interest. What we are suggesting is that the prospects of possible political embarrassment arising from those kinds of reports might help to deter the government from excessive use of this kind of privilege.

In here it concerns the number of other statutes that require information to be withheld, our suggestion is that this bill has it the wrong way around. Instead of having a parliamentary committee report in a few years as to what other matters, what other statutes might be amended to conform with this, our suggestion is that . . . That part is fine, but what bothers us is that nothing will happen unless Parliament acts on the recommendations.

• 2040

We suggest it work the other way around, that the other statutory provisions after a given period of time, to the extent that they are inconsistent with this bill, ought to lapse automatically unless Parliament re-enacts them in the mean-

[Translation]

médecin ou un ingénieur qui prévoit les conséquences de ces choix de politiques. Il est inutile d'exempter ces derniers dont la position est très différente de celle du fonctionnaire. Troisièmement, recommandations d'une commission d'enquête. A mon avis, cet article les exempte également. Des explications ou interprétations de décisions passées, les raisons ou justifications de ces décisions, les directives pour l'interprétation de lois et de règlements en vigueur. Tout cela pourrait être rayé des exemptions relatives au Conseil ou recommandations.

Autre chose, caractère confidentiel des communications entre un avocat et son client. Ici, il y a parfois une certaine confusion. A notre avis, l'important est de se souvenir que le privilège avocat-client est en réalité le privilège du client, et non pas celui de l'avocat, et ne sert pas à obliger le client à garder le silence sur les conseils de son avocat, mais bien à obliger l'avocat à garder le silence. Partant de là, nous pensons que cette exemption globale relative aux privilèges avocat-client ne se justifie pas, qu'il vaudrait beaucoup mieux se demander si l'intérêt tactique du public à réserver les conseils de l'avocat, compense l'intérêt public général à les révéler. Cela dépendrait du moment choisi et des circonstances. Mais de toute façon, il ne faudrait pas imposer une exemption globale avocat-client.

Réduction du nombre des exemptions confidentielles. C'est là un problème difficile. Il faut comprendre que les informations confiées au gouvernement confidentiellement ne doivent pas être divulguées à la légère; une certaine protection est nécessaire. Mais il peut arriver qu'on confie au gouvernement beaucoup plus d'informations confidentielles que l'intérêt public ne peut supporter. Nous avons pensé à un mécanisme qui servirait à dissuader le gouvernement de recevoir trop d'information confidentielle. Le commissaire à l'information serait chargé de vérifier toutes ces situations, et de déterminer si l'intérêt public n'est pas menacé, au quel cas il essaierait de négocier une communication volontaire. Si cela n'était pas possible, il serait alors autorisé à faire un rapport au Parlement, sur l'existence, à défaut des détails, de ces informations confidentielles qui lui semblent porter atteinte à l'intérêt public. Autrement dit, craignant de se mettre dans une position embarrassante, le gouvernement éviterait probablement d'invoquer trop souvent ce genre de privilège.

Quant à la série de dispositions statutaires qui exigent que certaines informations soient réservées, nous pensons que le bill aborde le problème par le mauvais bout. Au lieu de demander à un comité parlementaire de faire un rapport dans quelques années, sur la façon de modifier les autres dispositions statutaires pour les rendre conformes à celui-ci, nous pensons . . . Cette partie-là est excellente, mais ce qui nous ennuie, c'est ce que si le Parlement ne donne pas suite aux recommandations, cela ne servira à rien.

Nous pensons que ce devrait être le contraire; que les autres dispositions statutaires devraient être déclarées automatiquement caduques après un certain temps dans la mesure où elles ne sont pas conformes à ce bill, à moins que le Parlement ne

[Texte]

time. So that would force a parliamentary review of any other statutory exemptions to this bill.

While I am at that, this is probably a good place to make one other point that does not appear in our brief, and that is the potential impact of the Official Secrets Act on this legislation. I am not sure, when one puts Clauses 71 and 25 and the various access clauses of Schedule I together, one might have to be a Philadelphia lawyer in order to determine what would emerge from it, and since I, for one, am only a Toronto lawyer, I have some difficulty making that judgment.

The Chairman: We have a lawyer from Burnaby here, too.

Mr. Robinson (Burnaby): And they are even worse than the Philadelphia lawyers.

Mr. Borovoy: You said "worse", I should have thought you meant better than a Philadelphia lawyer.

Mr. Robinson (Burnaby): All right, sorry.

Mr. Borovoy: In any event, the difficulty that we have is that it leaves us with a logical conundrum, at any rate; how can the same piece of information be susceptible simultaneously to mandatory disclosure and mandatory secrecy? That leaves us with the kind of intellectual conundrum that ought to be cleared up, and indeed most of these deliberations really must be based upon that premise, that the Official Secrets Act, at least, will undergo a very drastic revision in order to make this bill ultimately workable.

We then come to the part of our brief that we call the special conflict between access and privacy. If anything poses a dilemma for civil libertarians, it is having two of their favourite values in collision this way—privacy on the one hand and access on the other hand. In our view, we are disappointed, frankly, with the way Bill C-43 would resolve this very difficult value conflict.

As I read Bill C-43, it would say that virtually—I know there are some exceptions, but almost none—as soon as information can identify a person it can and should be withheld from the access provisions of the freedom of information part of the bill.

In our view, as much as we seek to protect privacy from invasion, that constitutes far too wide an exemption. Indeed it would defeat in many respects the very purpose of a freedom of information statute. For example, there might be reports on particular places, whether it is an inspector's report on the condition of certain meats, or whatever. To the extent that the person who sells them, or manufactures them, could be identified, if that must be withheld the point of access is largely defeated. So it would seem to us that having this kind of blanket provision is not warranted.

In saying that, we must also register some unhappiness with the proposal made by the joint parliamentary committee a few years ago on the same subject when it suggested an exemption for what it called, "unwarranted invasions of personal privacy." I do not know to what extent that can be differentiated from the American "clearly unwarranted invasions of privacy", I am not sure what the word "clearly" contributes. In any

[Traduction]

les remettrait à nouveau en vigueur dans l'intervalle. Cela aurait l'avantage de forcer le Parlement à remettre en cause toutes les autres exemptions statutaires à ce bill.

Je vais maintenant aborder un sujet dont nous n'avons pas parlé dans notre mémoire, celui des effets possibles de la Loi sur les secrets officiels sur ce projet de loi. Si l'on considère ensemble les articles 71 et 25, ainsi que les différents paragraphes relatifs à la communication de l'annexe I, il faut peut-être être un avocat de Philadelphie pour comprendre ce qui en ressort, et comme pour ma part, je ne suis qu'un avocat de Toronto, j'ai un certain mal à m'y retrouver.

Le président: Nous avons aussi parmi nous un avocat de Burnaby.

M. Robinson (Burnaby): Ils sont encore pire que ceux de Philadelphie.

M. Borovoy: Vous avez dit «pire» j'imagine que vous avez voulu dire meilleur que ceux de Philadelphie.

M. Robinson (Burnaby): Très bien, veuillez m'excuser.

M. Borovoy: Quoi qu'il en soit, nous avons ici un grave problème de logique. Comment le même renseignement peut-il tomber à la fois sous le coup d'une communication obligatoire et d'un secret obligatoire? Voilà le genre de dilemme intellectuel qu'il faut absolument résoudre et je crois qu'au cours de vos délibérations vous ne devrez jamais oublier la nécessité de réviser fondamentalement la loi sur les secrets officiels si vous voulez que ce bill devienne applicable.

Je reviens maintenant à la partie de notre mémoire qui est consacrée au conflit spécial qui existe entre la communication et la vie privée. Si les défenseurs des libertés civiles ont un dilemme, c'est bien celui de ce conflit entre deux de leurs valeurs favorites; d'une part la vie privée, de l'autre la communication. Je vous avoue que nous sommes déçus des solutions proposées par le bill C-43.

D'après mon interprétation du bill, et je sais qu'il y a des exceptions, mais elles sont très rares, dès qu'une information identifie une personne, elle peut et doit être exemptée des dispositions relatives à la communication qui figurent dans le chapitre sur la liberté d'information.

Vous savez à quel point nous insistons sur la protection de la vie privée, mais nous n'en pensons pas moins que cette exemption va beaucoup trop loin. En fait, à de nombreux égards, cela va à l'encontre des objectifs d'un statut relatif à la liberté d'information. Je pense à un rapport sur des locaux particuliers, le rapport d'un inspecteur sur la condition de certaines viandes etc. On pourrait prétendre que la personne qui vend cette viande, celle qui la prépare, étant identifiée, ce genre d'information doit être réservé. Cette disposition globale ne nous semble donc pas justifiée.

Mais en même temps, nous n'aimons pas beaucoup non plus la proposition faite à ce même sujet il y a quelques années par le comité parlementaire mixte qui proposait une exemption pour ce qu'il avait appelé «une invasion injustifiée de la vie privée.» Je ne sais pas quelle mesure cela est différent de «l'invasion clairement injustifiée de la vie privée» des Américains, je ne vois pas très bien ce que «clairement» apporte de

[Text]

event, however, the defeat with that proposal is that it leaves to the adjudicators a complete and unfettered discretion to balance these conflicts as their taste buds might dictate.

What we suggest is that what the bill ought to contain are a number of guidelines, which would indicate how these matters might be resolved. Understandably, of course, the statute is not going to be able to resolve them all in advance, but what it might do is indicate a number of matters that ought to enjoy a presumption of confidentiality, other matters that ought to enjoy a presumption of access, and then it would be a question for the adjudicator to balance these competing factors. But at least, at that point, he would be doing it in the light of articulated statutory criteria.

• 2045

As examples of how this might operate, we have included two appendices: one, if this does not appear too immodest, is our recommendations to the Williams Commission in Ontario of a few years ago; and, secondly, the Williams Commission's recommendations themselves, which, in our view, are very good guidelines. I think, with this kind of problem, one, at any given point, will be completely satisfied with how this matter is codified but the suggestion is that the way we and the Williams Commission did it is much less unsatisfactory than the situation in Bill C-43.

In the latter parts of the brief, we talk about reducing the indirect powers of exemption, we talk about some of the powers that might exist with respect to the public index and the question of the obligation to acknowledge the existence of records when the government institution is responding to access claims, and we say something about reducing the costs. In this regard, we suggest first that—although there are other suggestions—reducing the costs to claimants, if there is any dispute about fees, is the kind of matter the Information Commissioner might be mandated to resolve. Although, generally, his powers are essentially to recommend, it seems to us that a fees dispute is of a character sufficiently different from the others that it might be an area where he might be allowed to reverse the government on a question of fees.

We also suggest, to the extent that a claimant's position is supported essentially by the Information Commissioner, he ought to have his court costs subsidized out of the public treasury.

Then we have a number of suggestions . . .

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would you say that again? I am sorry, I am sure that I missed that, MR. Borovoy.

Mr. Borovoy: I thought you were trying to intimidate me, for a minute.

The suggestion was that, if the Information Commissioner supports the applicant's claim and the government still says no and the applicant wants to litigate it in court, provided he has the essential support of the Information Commissioner, then at that point he ought to have a free ride in court. I think there

[Translation]

plus. De toute façon, l'inconvénient de cette proposition c'est qu'elle donne à ceux qui sont chargés de prendre les décisions une pleine et entière discrétion et qu'elles les laisse libres de résoudre ces conflits selon leur goût personnel.

Nous pensons que le bill devrait contenir un certain nombre de directives qui seraient des possibilités de solution de ces conflits. Bien sûr, il ne faut pas s'attendre à ce que la loi puisse résoudre d'avance tous ces conflits, mais on pourrait tout de même prévoir un certain nombre de situations qui pourraient bénéficier d'une présomption de confidentialité, ou au contraire d'une présomption de communication et il ne resterait plus qu'à peser ces différents facteurs. Mais au moins, à ce moment-là, il le ferait conformément à des critères statutaires bien précisés.

Pour vous donner un exemple de la manière dont les choses pourraient fonctionner, nous avons ajouté deux appendices: le premier, en toute modestie, comporte les recommandations que nous avons présentées à la Commission Williams de l'Ontario il y a quelques années et le second, les recommandations de cette commission Williams même, qui, d'après nous, constituent de très bonnes directives. Étant donné le genre de problèmes, je crois que personne ne sera jamais satisfait de la façon dont la chose est codifiée, mais nous croyons que la façon envisagée par la commission Williams et nous est beaucoup moins insatisfaisante que le Bill C-43.

Vers la fin du mémoire, nous discutons de la réduction des pouvoirs indirects d'exemption, de certains des pouvoirs reliés à l'index public ainsi que l'obligation de reconnaître l'existence de dossiers quand une institution fédérale reçoit une demande de communication. Nous touchons également un mot de la diminution des frais. À cet égard, nous suggérons entre autre que ceux qui présentent des demandes acquittent des frais moindres et qu'en cas de conflit à ce propos, le commissaire à l'information ait le mandat de trancher. Même si ce dernier a surtout des pouvoirs de recommandation, il nous semble qu'un litige à propos des frais est suffisamment détaché du reste pour qu'il ait dans ce cas le pouvoir de renverser la décision du gouvernement.

En outre, dans la mesure où l'intéressé est appuyé par le commissaire à l'information, ses frais de cour devraient être remboursés par le trésor public.

Nous présentons aussi des suggestions . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pourriez-vous répéter s'il vous plaît? Je crois avoir raté ce que vous venez de dire, monsieur Borovoy.

M. Borovoy: Pendant un moment, j'ai cru que vous vouliez m'intimider.

Nous suggérons que dans les cas où le commissaire à l'information appuie l'intéressé et que le gouvernement refuse d'accéder à sa demande, si celui-ci veut régler le différent devant les tribunaux, et si, j'insiste, il est appuyé dans ce recours par le commissaire à l'information, on devrait lui

[Texte]

would be a perfectly legitimate claim on the public treasury to subsidize that kind of litigation.

As I say, there are a number of suggestions—we will not go through all the details now—dealing with enforcement and administration.

I now come to the privacy part and I will just summarize very quickly a few of our recommendations here. First of all, in view of the fact that, since any problems that might arise with respect to improper information practices could not arise if the information were not collected in the first place, we suggest that, instead of simply requiring, as the bill now does, that the information collections be related to a government program, that it be demonstrably necessary to a government program or that it be explicitly authorized by statute; to whatever extent it is not demonstrably necessary, it be explicitly authorized.

That is the first thing, that it ought to be a matter of necessity not just relatedness. Another matter that is worth mentioning now, although I am summarizing only the highlights, is the fact that as I recall it, the bill does not indicate standards for the disposition or the destruction of personal information. It leaves that to regulation. Our view is that the ultimate statute itself should contain criteria for when personal information ought to be destroyed, and, we suggest, apart from situations where the person concerned might be prejudiced, require at the government destroy personal information which can no longer be reasonably considered necessary for the purposes which occasioned its initial collection or its current permissible use.

• 2050

In all these matters dealing with collection, retention, and disposition or destruction, we suggest that the Privacy Commissioner be given a power that, as I read the statute, as I read the bill more closely, he does not appear to have; and that is a power to audit the collection, retention, and disposition practices. For other matters, such as checking on exempt banks, the Privacy Commissioner can conduct an ongoing audit. To examine one of these matters, he requires reasonable grounds as the prerequisite for an investigation. Our suggestion is that this too should be something the Privacy Commissioner should be able to audit. Secondly, there should be recourse to the courts, to judicial review, for improper collection and destruction practices. That too is not provided for under the existing bill.

From there we go on to the provisions on uses and disclosures. We suggest that the definitions on consistent use be tightened up; that there also be standards and safeguards around the exercise of consent, so that we can be satisfied that when the record subject consents to a disclosure beyond those in the act, that consent be voluntary and informed; and we suggest a number of safeguards designed to ensure that it will be.

[Traduction]

rembourser ses frais de cour. Ce serait parfaitement légitime que l'on puisse à même le trésor public pour subventionner ce genre de règlement.

Nous présentons bon nombre de suggestions dont je ne discuterai pas en détail à propos de l'application de la loi.

J'en viens maintenant à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je vais résumer rapidement certaines de nos recommandations. Comme tout problème dû à l'utilisation de méthodes douteuses pour recueillir des renseignements ne surviendrait pas si ces renseignements n'étaient jamais recueillis, nous suggérons qu'au lieu d'exiger, comme le fait le projet de loi à l'heure actuelle, que tous les renseignements recueillis soient reliés à un programme gouvernemental, on prouve plutôt que ces renseignements sont indispensables au programme ou, si cette preuve ne peut être faite, que la collecte soit alors explicitement autorisée par la loi.

En plus d'un simple lien, il faut donc qu'il y ait une question de nécessité. Il vaut également la peine de dire que le projet de loi ne précise aucune norme pour la disposition ou la destruction de renseignements personnels. Tout cela est abandonné aux règlements. Nous croyons que c'est la loi elle-même qui devrait renfermer des critères permettant de décider si des renseignements personnels doivent être détruits. De plus, nous croyons que la loi devrait préciser que le gouvernement doit détruire tout renseignement personnel qui ne peut raisonnablement plus être considéré nécessaire aux fins pour lesquelles on l'a recueilli et utilisé, à moins que ce soit préjudiciable à la personne en cause.

Pour tout ce qui touche la collecte, la conservation, le retrait et la destruction des renseignements personnels, nous suggérons que le commissaire à la protection de la vie privée ait un pouvoir qu'il ne semble pas avoir d'après le libellé actuel du projet de loi, à savoir celui de vérifier les méthodes de collecte, de conservation et de retrait utilisées. Pour le reste comme la vérification des fichiers inconsultables, le commissaire peut exercer un contrôle permanent. Avant d'entreprendre une enquête, le projet de loi dit que le commissaire doit s'estimer fondé à croire qu'une enquête s'impose. Nous croyons que le commissaire à la protection de la vie privée devrait être capable de vérifier cela aussi. En outre, on devrait prévoir un recours à une révision judiciaire, devant les tribunaux, quand des méthodes de collecte et de retrait douteuses sont utilisées. Cela non plus n'est pas prévu dans le projet de loi actuel.

Nous passons ensuite aux dispositions régissant l'usage et la communication des renseignements. Nous recommandons que les définitions de l'usage permanent soient renforcées, que l'on énonce des normes et garanties pour l'exercice de ce pouvoir afin de s'assurer que tout consentement à une communication de dossier, au-delà de ce qui est prévu dans la loi, soit fait de plein gré et en toute connaissance de cause. Nous proposons un certain nombre de garanties permettant de s'assurer que ce soit le cas.

[Text]

When we deal with other transfers of data, other disclosures, one suggestion is that when we talk about the disclosures to law enforcement agencies, we note that if there is going to be an invasion of our residential privacy, in most cases law enforcement agencies will require a warrant before they can invade our residential privacy. Our view is that it ought to be no less exacting when we are talking about an invasion of informational privacy. To that extent we suggest that that ought to be apart from imminent perils to life or limb. To get access to information for law enforcement purposes beyond the purposes for which it was originally collected ought to require a warrant.

When we deal with agreements or arrangements, when information is disclosed pursuant to an agreement or arrangement between the Government of Canada and some other governmental organization, our suggestion is that to limit this as much as possible and hedge it with safeguards, because it is obviously a very wide opening in the disclosure of personal information, first of all we suggest that to the greatest extent possible there be a provision in law restricting subsequent disseminations of that information beyond the purposes sanctioned by the agreement. Otherwise what would prevent—for example, if a disclosure were made by, let us say, National Health and Welfare to a provincial police agency or a provincial health agency—what would prevent, as a matter of law, the recipient from subsequently using that information; or as the Cleaver Commission suggested, even selling it for some other purpose? The suggestion is that ought to be prohibited as a matter of law to the extent that you are able to do so. We also suggest that any such agreements be automatically published, that where there are agreements between the Government of Canada and other governmental organizations for such exchanges of information they be published.

• 2055

Alternatively, to the extent that it cannot be published, to the extent that it may fall within any of the exemptions, we suggest that the Privacy Commissioner be mandated to conduct ongoing audits of those arrangements and transactions conducted under those arrangements and again have the kind of power subsequently to report to Parliament the existence, if not the details, of any such arrangement which in the opinion of the Privacy Commissioner represents an unwarranted invasion of the privacy of the Canadian people.

Again, with respect to uses and disclosures of information, we recommend that the courts acquire a jurisdiction to review these matters, as apparently the bill does not now provide.

Finally, flipping over some more of the recommendations just at the end, an area where we think the privacy protections can be effectively strengthened is that offenses and penalties should be created for violating any of the protections on personal information. That does not appear to be in the bill either, as it now stands.

All of which is respectfully and exhaustingly, if not exhaustively, submitted.

The Chairman: Thank you, Mr. Borovoy.

[Translation]

Nous traitons ensuite des autres transferts de données, d'autres communications. A propos des communications de renseignements aux autorités policières, nous remarquons que si jamais celles-ci doivent violer notre résidence privée, elles auront besoin auparavant d'un mandat. Ce devrait être aussi compliqué quand il s'agit d'obtenir des renseignements privés. Voilà pourquoi nous croyons que cela devrait être considéré à part des périls imminents à la vie et au corps. Chaque fois que les autorités policières veulent obtenir l'accès à des renseignements qui n'ont pas été recueillis à cette fin, elles devraient être tenues d'obtenir un mandat.

Pour ce qui est des renseignements communiqués aux termes d'accord ou d'entente conclus entre le gouvernement du Canada et l'un de ses organismes, nous croyons que cela devrait être limité le plus possible et accompagné de garanties, car c'est là une large brèche. Tout d'abord, dans la mesure du possible, la loi devrait empêcher une communication ultérieure de ces renseignements à des fins qui ne sont pas prévues par l'accord. Sinon, rien n'empêcherait que des renseignements communiqués par le ministère de la santé nationale et du Bien-être social à la Sûreté d'une province un service de santé provincial soit ensuite utilisé par ces derniers ou même, comme y a pensé la Commission Cleaver, ne soient vendus pour des fins toutes autres? Tout cela devrait être interdit par la loi dans la mesure du possible. Nous pensons également que tout accord du genre devrait être automatiquement rendu public, par exemple quand le gouvernement du Canada et un autre organisme gouvernemental s'entendent pour échanger des renseignements.

Si l'existence d'un tel accord ne peut être divulgué parce qu'il s'agit d'une exception, le Commissaire à la protection de la vie privée devrait avoir le pouvoir de mener une vérification permanente de ces accords et transactions découlant de d'autres ententes et il devrait pouvoir rapporter au Parlement sinon le détail, du moins l'existence même d'un tel accord, si, d'après lui, celui-ci constitue une violation injustifiée de la vie privée des Canadiens.

Encore une fois, à propos de l'usage et de la communication des renseignements personnels, nous recommandons que les tribunaux aient compétence pour reviser ces questions, ce que le projet de loi ne prévoit pas.

Enfin, en reprenant certaines des recommandations qui se trouvent à la toute fin, il existe une façon de renforcer efficacement la protection de la vie privée et ce serait en créant des infractions et des sanctions pour toute personne enfreignant les dispositions protégeant les renseignements personnels. Cela ne se trouve pas non plus dans le projet de loi actuel.

Eh bien, voilà, en toute déférence, nous vous avons épuisé vous, si ce n'est le sujet.

Le président: Je vous remercie, M. Borovoy.

[Texte]

The first member I have on my list is Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to welcome the representatives of the Canadian Civil Liberties Association before this committee and to point out how helpful you have been on so many different occasions on so many different bills—and of course not just before Parliament, but also your helpful briefs before the McDonald Commission that you referred to earlier. I know that they have called upon you as expert witnesses on a number of occasions, and I just hope that your recommendations will be heeded by that commission in their report.

You mentioned in passing that you thought the example of the McDonald Commission was a useful illustration of the effectiveness of the harms test. I frankly intend to reserve my judgment on that until I have seen the final report: we will see then how effective that has been.

I certainly share your concern about the importance of establishing the harms test as opposed to the class test in the proposed legislation, and I wonder whether you would take the position that in fact the harms test should be applied to all exemptions—this is the position taken, for example, by ACCESS, the lobby group on freedom of information, that it should be applied to all exemptions—or are there some areas where you could still see the possibility of a class test being effected?

Mr. Borovoy: Yes, there are some areas where I think an arguable case can be made for a class test. We mentioned one of them: for example, advice or recommendations—I think it is in Schedule I, Clause 22.

I think it might be very difficult to go through every piece of advice to make a judgment as to whether every piece of advice or every recommendation would be harmful or not, and one can well appreciate that civil servants because I think it is designed especially for them—might feel themselves operating in a rather uncomfortable situation if they did not feel a great protective blanket fall over the kind of recommendations that they wanted to make as candidly as they wanted to make them. To the extent that each one of their recommendations was subjected to a harms test, I could well see, on the one hand, their insecurity level substantially enhanced and, on the other hand, I am not sure that, case by case, the harm could be as effectively demonstrated as one might feel with respect to the entire exercise.

Mr. Robinson (Burnaby): So that is one illustration which you have given. Are there any other illustrations of exemptions which you feel perhaps are appropriately dealt with as class tests as opposed to harms tests?

• 2100

Mr. Borovoy: The solicitor-client privilege; no, we did not say that. I think, although they are a little vague in my memory now, we include some of the recommendations surrounding Cabinet documents. They are not as fresh in my memory at the moment, but our feeling was that a case can be made there too because that goes to the nature of the process.

[Traduction]

Le premier sur la liste est M. Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président.

Je désire souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Association canadienne des libertés civiles et leur souligner à quel point ils nous ont été utiles à maintes reprises pour l'étude de divers projets de loi. D'ailleurs, vous ne l'êtes pas seulement au Parlement puisque vous avez présenté des mémoires bien intéressants à la Commission McDonald dont vous avez parlé plus tôt. Je sais même que la Commission vous a cité comme expert-conseil à plusieurs occasions. J'espère qu'on retrouvera vos recommandations dans le rapport de cette Commission.

Vous avez signalé en passant, que l'exemple de la Commission McDonald illustre bien l'efficacité du critère des dommages. J'ai franchement l'intention de réserver mon jugement jusqu'à ce que j'aie pu voir le rapport final. Alors, nous saurons si le critère a été vraiment efficace.

Comme vous, je crois à l'importance d'imposer le critère des dommages par le projet de loi au lieu de celui des catégories. Ne croyez-vous pas que le critère des dommages devrait même s'appliquer à toutes les exceptions, comme le préconise par exemple ACCESS, le groupe de pression en faveur du libre accès à l'information, ou croyez-vous que le critère des catégories devrait continuer de s'appliquer à certaines dispositions?

M. Borovoy: Oui, dans certains cas on peut justifier l'usage du critère des catégories. Songez par exemple à l'article 22 de l'annexe 1 où il est question des avis et des recommandations.

Ce serait vraiment très difficile de reprendre chaque moindre avis ou recommandation pour savoir si l'un ou l'autre pourrait être préjudiciable. Imaginez comment se sentiraient les fonctionnaires... car je crois que cette disposition s'adresse expressément à eux... s'ils devaient se retrouver dans cette situation aussi inconfortable, puisqu'ils ne se sentiraient pas généralement protégés en présentant des recommandations qu'ils voudraient les plus franches possible. Si chacune de leur recommandation était étudiée à la lumière des critères des dommages, leur degré d'insécurité monterait en flèche et je ne suis pas certain de toute façon que l'on pourrait prouver dans chaque cas les préjudices possibles.

M. Robinson (Burnaby): Voilà un exemple; y a-t-il d'autres exceptions qui, à votre avis, devraient être étudiées à la lumière des critères des catégories et non de ceux des dommages?

M. Borovoy: Le caractère confidentiel des communications entre l'avocat et son client. Non, nous n'avons pas dit cela. C'est un peu loin dans ma mémoire maintenant, mais nous avons proposé des recommandations concernant les documents du Cabinet. Il me semble que là aussi l'autre critère est justifié étant donné la nature même du processus. Ce serait bien difficile de poser un jugement document par document.

[Text]

Again, document by document it might be difficult to make that kind of judgment.

Mr. Robinson (Burnaby): But in both cases you have urged the government to amend their provisions to make it a lot more restrictive so that there is not the kind of sweeping exemption that is presently contained in the case of factual background information itself.

Mr. Borovoy: That is right. What we suggest is that a number of matters simply be excised from the advice or recommendations exemption.

Mr. Robinson (Burnaby): I certainly hope that advice will be heeded.

You also refer to the question of solicitor-client privilege. Once again, I think your argument there, as I understand it, is if the government itself is the client. The Department of Justice has a battery of lawyers advising various government departments, and it would be inappropriate, and sometimes a denial of the principle of open access, to deny access to those background reports and recommendations to government departments when they could have a significant impact on the public.

Mr. Borovoy: Precisely.

Mr. Robinson (Burnaby): You just touched in passing on the question of product and environmental testing. In its impact on the public, one of the most significant defects in the bill is the present provision to refuse to make public test results that may be misleading. I assume you would strongly support the recommendation of other groups that this must be deleted.

Mr. Borovoy: I skimmed over it in the presentation because I was aware that some others had made that recommendation. It has our endorsement too, it ought to be deleted.

Mr. Robinson (Burnaby): One of the areas that other groups have commented on and that you have been silent on is the whole question of what has been called by some a second-class judicial review. Is your silence on that question deliberate, in the sense that you do not share the concerns of some other groups such as the Canadian Bar Association and Access, or have you chosen to focus on other areas?

Mr. Borovoy: Probably a combination. It is certainly true that we have chosen to focus on other areas, but I think there is some difficulty around the concept as well.

If I can put it to you this way, there is, in a sense, a two-fold response to what you said. In the first place, a theoretical case can be made that when what you are talking about essentially depends upon the value judgments of those people involved, as opposed to interpreting a statute, or to applying the words of a statute to a particular situation, it is a government function. The more scope there is for value choices and policy choices, then I think, from a theoretical standpoint, a real case can be made that this is a government function and not a judicial function; that is, which matters are going to hurt a certain kind of foreign policy in our international relations. I think theoretically one might make that argument because of all the value judgments involved in, first of all, what kind of foreign

[Translation]

M. Robinson (Burnaby): Mais dans les deux cas, vous priez le gouvernement de rendre plus strictes ces dispositions afin qu'il n'y ait pas de grandes exceptions générales comme c'est le cas de la documentation actuelle.

M. Borovoy: C'est exact. Nous recommandons que certaines choses soient tout simplement retirées de l'exemption portant sur les avis ou les recommandations.

M. Robinson (Burnaby): J'espère que l'on suivra vos conseils.

Vous parlez du secret professionnel des avocats. Si je ne m'abuse, votre argument c'est que le gouvernement devient lui-même le client puisque le ministère de la Justice a à son service une myriade d'avocats conseillant les divers ministères gouvernementaux. Il serait alors inapproprié, et ce serait même nier le principe du libre accès, de refuser la communication de la documentation et des recommandations présentées aux ministères puisque cela pourrait avoir toute une incidence sur la population.

M. Borovoy: En effet.

M. Robinson (Burnaby): Vous avez à peine effleuré la question des tests écologiques et des essais de produits. L'une des principales lacunes du projet de loi c'est l'existence d'une disposition interdisant la divulgation des résultats de tests qui pourraient être trompeurs. Je suppose que vous êtes d'accord avec les autres groupes ayant recommandé la suppression de cet article.

M. Borovoy: Je ne me suis pas étendu là-dessus dans mon exposé parce que je sais que d'autres ont précisément fait cette recommandation. Nous sommes tout à fait d'accord avec cela. L'article devrait être supprimé.

M. Robinson (Burnaby): Il y a autre chose dont d'autres groupes ont parlé mais à propos de laquelle vous n'avez dit mot; il s'agit de ce que certains ont appelé une révision judiciaire de deuxième classe. Vous êtes-vous délibérément tu parce que vous ne partagez pas les craintes des autres groupes comme l'Association du barreau canadien et Access ou parce que vous avez choisi de mettre l'accent sur d'autres questions?

M. Borovoy: Un peu des deux. Nous avons évidemment choisi de nous attarder à d'autres questions, mais je crois aussi que nous avons du mal à admettre cette idée.

Disons que ma réponse à votre question comporte deux volets. Tout d'abord, on peut en théorie prétendre que quand ce dont on parle dépend essentiellement des jugements de valeur des gens concernés, par opposition à l'interprétation d'une loi ou à l'application du libellé de la loi à un cas particulier, cette tâche doit revenir au gouvernement. Plus il y a de place au jugement de valeur et au choix politique, plus on peut prétendre que la responsabilité doit échoir au gouvernement et non pas aux tribunaux. Par exemple, qui doit décider des questions qui risquent d'affecter notre politique étrangère et partant, nos relations internationales? En théorie, on peut donc prétendre que d'abord le choix d'une politique étrangère et ensuite l'évaluation de ce qui peut lui nuire font tous deux

[Texte]

policy do you want; and secondly, what is going to be harmful to it. So a great argument can be made that those who are politically accountable might well be the people making that decision, and the role of the courts in that situation becomes to ensure that the decision is made within the proper framework; that at least the government is operating in the right ballpark.

Mr. Robinson (Burnaby): If I could interrupt you for a moment there, I have heard that argument before from Liberal cabinet ministers.

Mr. Borovoy: Now you are embarrassing me.

Mr. Robinson (Burnaby): Having looked at the act and looked at the provisions that are covered by what I call this second-class judicial review, are you really satisfied that all of those provisions should be subjected to that kind of test? I mean, you have given one example, but what about the other areas that are covered by that?

• 2105

Mr. Borovoy: I had not come to the crunch argument after that. I said there were two considerations. The one I was giving you was the theoretical one. There was also a practical reason that tended to dispose us not to get too involved in this issue and that was the very strong instinct that, to the extent that the government is acting on a reasonable basis, it is very unlikely, as a matter of practice, that the courts will in fact interfere with that. It was a feeling that to some extent this may be an academic argument among those who are legally trained rather than something that may have that much impact in reality.

Mr. Robinson (Burnaby): We can discuss that perhaps on another occasion, but I would like to turn that around on you. When you talk about academic arguments which will not have much impact in reality, you make a suggestion that there should be a requirement for judicial warrants in certain circumstances. Surely if there is an academic suggestion, it is that when one looks at the record of the judiciary in granting these kinds of warrants under the wiretap legislation.

Mr. Borovoy: The record should show now that I am smiling in my response when I say, now, you have really embarrassed me. I think you can probably refer to better examples than that as far as the difficulty surrounding judicial warrants is concerned, particularly where we are talking about them issued by justices of the peace in numbers of situations.

If I may suggest this to you, and if I may draw the philosopher's distinction between necessary and sufficient, I am suggesting that the judicial warrant is a necessary safeguard; it may well not be a sufficient safeguard. It was suggested that, at the very least, that kind of safeguard operate in this statute. Now I, for one, would be very interested to come back to this committee at some stage and make a number of recommendations as to how the law with respect to the whole exercise of judicial warrants could be improved. That of course is another story. All we are saying though is that that is the very minimal condition that ought to obtain in a situation like this.

[Traduction]

place à des jugements de valeur. Dans ce cas, ceux qui devraient décider sont ceux qui sont comptables des politiques. Les tribunaux doivent alors se contenter de veiller à ce que la décision soit prise suivant les règles, que le gouvernement agisse au moins en bonne et due forme.

M. Robinson (Burnaby): Permettez que je vous interrompe. J'ai déjà entendu cet argument venant de ministres libéraux.

M. Borovoy: Ca, c'est embarrassant pour moi.

M. Robinson (Burnaby): Ayant étudié la loi et les dispositions touchées par cette révision judiciaire de deuxième classe, croyez-vous vraiment que toutes ces dispositions devraient être soumises à un tel critère? Bien sûr, vous avez donné un exemple, mais qu'en est-il des autres questions couvertes par ce texte?

M. Borovoy: Je n'ai pas exploré à fond l'argument. J'ai dit qu'il y avait deux aspects à prendre en considération, notamment celui que je viens de vous exposer et qui est l'aspect théorique. Pour une raison pratique, nous préférons également ne pas nous engager sur cette question car nous sommes convaincus que, dans la mesure où le gouvernement agit de façon raisonnable, il est fort peu probable que les tribunaux interviendront dans ces cas-là. Nous croyons donc que, dans une certaine mesure, il s'agit plutôt d'une polémique de juristes, plutôt que d'un problème vraiment concret.

M. Robinson (Burnaby): Nous en reparlerons peut-être un jour, mais je voulais simplement savoir un peu ce que vous en pensiez. Lorsque vous parlez de polémique abstraite, vous proposez que, dans certaines circonstances, on exige des mandats judiciaires. Si une suggestion est faite ici, il suffit de voir comment les juges octroyaient ce genre de mandat dans le cadre des dispositions législatives portant sur l'écoute électronique.

M. Borovoy: Le compte rendu n'indiquera certainement pas que c'est avec un sourire que je vous réponds que vous me mettez réellement dans l'embarras. Vous pourrez sans doute citer de meilleurs exemples pour illustrer le problème des mandats de perquisition, surtout lorsqu'ils sont délivrés par des juges de paix.

Si je fais une distinction abstraite entre nécessaire et suffisant, j'estime que le mandat délivré par le juge est une garantie nécessaire, mais qu'elle n'est peut-être pas suffisante. On avait proposé que ce genre de garantie au moins soit inséré dans la loi. Personnellement, je serais tout à fait disposé à revenir devant votre comité pour vous recommander plusieurs façons d'améliorer les mécanismes juridiques prévus pour l'octroi de ces mandats. Mais c'est une autre question. Nous estimons toutefois que c'est là une condition absolument indispensable dans ce genre de situation.

[Text]

Mr. Robinson (Burnaby): If I may, Mr. Chairman, just two brief questions. I will ask both questions and then thank you for your answers to my questions. The first relates to the element of consent with respect to the privacy section of this proposed act. Do you regard it as a pivotal principle, as essential principle, that information covered under this section should, as a matter of course, only be released with the consent of the person involved; in other words, that the person about whom the information is being held should be required to consent before that information is disclosed to a third party. If not, under what circumstances should it not be the case?

My second question relates to the recommendation you make about the destruction of records. At page 15 of your brief you suggest that where the information can no longer reasonably be considered necessary for the purposes which occasioned its initial collection or current permissible use, they should be destroyed. I can imagine the howls of anguish on the part of the historians, the archivists and the librarians were this recommendation to be implemented. I wonder if you could comment on that aspect of that recommendation. Frankly, I find it a rather surprising one.

Mr. Borovoy: As a matter of fact, that is a regrettable omission from the brief. We should have also included an area for the archivists and the historians as well and that that to be subject to other safeguards. I know the Williams commission in Ontario has made a number of recommendations in that area which slip my mind at the moment. I think that was an omission that is well taken.

I have difficulty remembering. Yes, the other question was apart from consent.

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

Mr. Borovoy: We certainly would regard the issue of consent as being a pivotal issue, though, of course, like everything else in this world it is not an absolute. What we have done is we have suggested, first of all, that if there is explicit statutory authorization for some disclosures that, at least, would enjoy the safeguard of a parliamentary debate before those kinds of matters could be disclosed; and also, if the disclosure is within the reasonable expectations of the original purpose, that too ought to...

• 2110

Mr. Robinson (Burnaby): Even without consent?

Mr. Borovoy: Even without consent, yes, because the person would be deemed to consent to those disclosures that fall within the ambit of his reasonable expectations.

Then thirdly, of course, there are all the exceptions that you have in Schedule II Clause 8 in the bill, which we have commented on.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. I guess the only concern I have about your last example would be the question of who would decide what was falling within the ambit of the original consent and who would make that decision.

[Translation]

M. Robinson (Burnaby): Je veux poser deux brèves questions et vous remercier ensuite des réponses que vous me donnerez. La première concerne le critère du consentement dans le projet d'article concernant le droit à la vie privée. Est-il absolument fondamental pour vous que les renseignements dont traite cet article ne puissent être divulgués qu'avec le consentement de la personne visée? En d'autres termes, jugez-vous indispensable que la personne au sujet de laquelle on détient des renseignements donne son consentement avant la divulgation de ces renseignements à une tierce partie? Sinon, dans quelles circonstances cela ne devrait-il pas être obligatoire?

Ma seconde question porte sur la recommandation que vous faites au sujet de la destruction des dossiers. A la page 15 de votre mémoire, vous dites que, lorsque les renseignements ne peuvent plus raisonnablement servir les objectifs pour lesquels ils ont été compilés ou utilisés, ils devraient être détruits. Imaginez le tollé des historiens, des archivistes et des bibliothécaires si une telle recommandation était appliquée! Pourriez-vous nous expliquer un peu plus le sens de cette recommandation que, franchement, je trouve surprenante.

M. Borovoy: En fait, le mémoire contient une lacune regrettable. En effet, nous aurions dû prévoir d'autres garanties pour les historiens et les archivistes. Je sais que la commission Williams en Ontario a fait un certain nombre de recommandations dans ce domaine, mais je ne me souviens plus exactement desquelles. C'est donc un oubli de notre part.

J'ai la mémoire qui flanche. J'y suis; l'autre question concernait le consentement.

M. Robinson (Burnaby): Oui.

M. Borovoy: Nous considérons bien entendu comme fondamental le principe du consentement bien que, comme tout le reste bien sûr, il ne soit pas absolu. Nous estimons tout d'abord que, si certaines divulgations sont clairement autorisées par la loi, elles devraient au moins faire l'objet d'un débat parlementaire au préalable. De même, si cette divulgation se fait dans les limites raisonnables de l'objectif initial, elle devrait aussi...

M. Robinson (Burnaby): Même sans le consentement de la personne visée?

M. Borovoy: Même sans son consentement. En effet, la personne est alors réputée consentir aux divulgations qu'elle juge raisonnables.

Troisièmement, il a bien sûr toutes les exceptions de l'Annexe 2 de l'article 8 du projet de loi, dont nous avons dit ce que nous pensions.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. Votre dernier exemple me préoccupe un peu, étant donné qu'il pose la question de savoir qui déciderait qu'une divulgation peut être considérée comme appartenant à la catégorie de divulgations initialement approuvées par la personne.

[Texte]

Mr. Borovoy: We have suggested that this be a matter that be reviewable by the privacy commissioner. I do not recall whether he has the power to do this on an audit basis or he requires reasonable grounds—I cannot keep them all straight. In any event, if it does not require it it ought to require it. I know it does not where collections are concerned.

Another matter that the bill does not contain and should, is a provision for judicial review, and that would imply some penalty for disclosures that violate the clauses. That, of course, is the point of our penalty suggestion earlier.

Before you leave, there is just one point I wanted to come back to, one of the first points you made in passing I would like to urge upon you, if I may, your suggestion that you were going to withhold your judgment as far as the class tests and harms tests were concerned, arising out of the McDonald Commission experience.

Mr. Robinson (Burnaby): Not as to whether the harms test is preferable to the class test, I have no doubt about that. I was just questioning that particular example, that was all.

Mr. Borovoy: My point is this though, I gave that example in order to shore up the claim that there be a harms test even in the delicate security and intelligence area, even there, on the basis that when the McDonald Commission had to decide what matters to hold in camera and what matters to hold in public, and indeed what to disclose on the public record after an in camera session, it must have been using a harms test. And to the extent that it was, our suggestion is that by its very experience it has demonstrated that its own recommendation was inadequate, because it has demonstrated the workability of a harms test.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, thank you. I should just say also that I appreciate very much the work that you have done. I have concentrated on the areas I had some concerns about, but there are many many useful suggestions that we will be taking up.

Also, just as a matter of something for the future, I think when you are referring to the privacy commissioner or the information commissioner or claimants, an occasional exchange between “he” and “she” and “him” and “her” would be appropriate, particularly when one looks at the present privacy commissioner.

Mr. Borovoy: I tell you, I was emboldened by the remarks of the privacy commissioner herself, when at some point in referring to the office she used the male gender, and I thought I was thereby liberated.

The Chairman: Thank you.

Mme Hervieux-Payette: Merci, monsieur le président.

D’abord, juste un bref commentaire au sujet des remarques de mon collègue Robinson disant que c’est sûrement le temps et l’argent, ou les ressources, qui auraient fait que le mémoire n’était pas traduit. J’aimerais quand même dire que c’est l’excuse traditionnelle et classique pour ne pas avoir de traduction. Alors, je pense que même si j’accepte de travailler quand même et de rester au comité, je pense bien que cette excuse n’est pas valable.

[Traduction]

M. Borovoy: Nous avons déjà dit que cette question devrait relever du Commissaire à la protection de la vie privée. Je ne me souviens pas s’il a le pouvoir de le faire régulièrement ou bien s’il doit avoir de bonnes raisons... de toute façon, s’il n’a pas ce pouvoir il devrait le réclamer. Je sais qu’il ne l’a pas en ce qui concerne la compilation des renseignements.

Une autre lacune du projet de loi est l’absence d’un mécanisme de révision judiciaire prévoyant des sanctions lorsque certaines divulgations violent les dispositions du projet de loi. Nous en avons déjà parlé tout à l’heure.

Avant que vous ne partiez, j’aimerais revenir sur une des remarques que vous avez faites. Vous avez dit que vous alliez réserver votre jugement en ce qui concerne les critères de la catégorie et les critères des dommages, compte tenu de l’expérience de la Commission McDonald.

M. Robinson (Burnaby): Pas en ce qui concerne la supériorité des critères des dommages sur les critères de la catégorie, ce dont je suis convaincu. C’est simplement cet exemple particulier que je n’aimais pas beaucoup.

M. Borovoy: Si je l’ai choisi, toutefois, c’est pour démontrer une fois de plus qu’il devrait y avoir des critères des dommages, même lorsqu’il s’agit de sécurité nationale et d’espionnage, étant donné que la Commission McDonald a dû avoir recours à ce genre de critères lorsqu’elle devait décider quelles audiences seraient à huis clos et lesquelles seraient publiques; de même il lui fallait décider quelle partie de la séance à huis clos pourrait être publiée. Dans la mesure où elle a eu recours à ces critères, nous estimons qu’elle a prouvé que sa propre recommandation était inadéquate puisqu’elle prouvait qu’il était possible d’utiliser les critères des dommages.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. J’aimerais simplement ajouter que j’apprécie beaucoup le travail que vous avez fait. Je me suis plus particulièrement attardé sur les questions qui me préoccupent, mais bon nombre de vos suggestions sont très intéressantes et nous en tiendrons compte.

J’aimerais par ailleurs vous suggérer à l’avenir, lorsque vous parlez du Commissaire à la protection de la vie privée, du Commissaire à l’information ou de plaignants, d’employer plus souvent le féminin à la place du masculin, comme le suggère l’apparence de notre commissaire à la protection de la vie privée.

M. Borovoy: Je vous dirai franchement que ce sont justement les remarques du commissaire qui m’ont enhardi puisque en parlant du bureau elle a employé le genre masculin; je croyais donc que j’étais libéré.

Le président: Merci.

Mrs. Hervieux-Payette: Thank you, Mr. Chairman.

First of all, I would like to make a short comment about what was said by my friend, Mr. Robinson, namely that lack of time, money and resources was probably the main reason why the brief was not translated. Yet, it is the traditional excuse which is given to us for not giving us a translated document. In other words, it is not good enough.

[Text]

La question que j'aimerais poser à M. Borovoy vise à lui demander de commenter ses allégations, à la page 12, lorsqu'il dit qu'avant que le projet de loi ne soit déposé, le commissaire à l'information devrait être consulté. Alors, je vous demande ceci. Avant que les projets de lois ne soient déposés, est-ce que le ministère de l'Environnement ne devrait pas l'être, et ceux des Finances, de la Santé, et la Commission des droits de la personne et le Conseil du statut de la femme? Combien de commissions, en fin de compte, le gouvernement devrait-il consulter avant de déposer un projet de loi?

• 2115

Le principe est peut-être valable, mais je mets en doute la faisabilité de cette consultation, puisque, de toute façon, à moins que ce ne soit relié directement au projet de loi, je ne vois vraiment pas comment tous les projets de lois qui viennent devant la Chambre pourraient être remis à une personne, le commissaire à l'information, avant d'être passés à la Chambre.

Il me semble que c'est un fardeau excessif à moins que le sujet ne soit directement relié à ce domaine-là. Je ne vois pas comment on pourrait rendre cette chose-là possible.

Mr. Borovoy: I have no difficulty with what you have said. What we are really saying is, to the greatest extent possible and obviously where bills have access implications, what it would be advisable to do as much as possible is have both the Information Commissioner and the Privacy Commissioner consulted where there are obvious access or privacy implications in any bill, so their comments could become part of the consultative machinery.

It would certainly be an advisable thing to do in view of the tremendous body of experience we would expect these officials to have acquired.

Mme Hervieux-Payette: En tout cas, je trouve cela souhaitable, comme vous, mais je ne pense pas que ce soit nécessaire que ce soit inscrit dans la loi elle-même.

Mr. Borovoy: I think it is always helpful, as much as you can, to express Parliament's intentions in a statute. To whatever extent you can, it is advisable to do that.

Mme Hervieux-Payette: Merci. A la page 9, au premier paragraphe surtout, vous parlez de la possibilité pour le commissaire d'avoir recours à la publicité et au Parlement. Est-ce que vous pourriez expliciter de quelle façon vous pensez que le commissaire pourrait avoir recours à la publicité et au Parlement. Est-ce qu'il devrait faire des commerciaux à la télévision, est-ce que vous devrez envoyer une note au Parlement ou est-ce que vous pensez plutôt que c'est par le biais de son rapport annuel?

Mr. Borovoy: Well, I would take it that the commissioner also is enable to submit periodic reports to the extent that he or she felt it raised an important question. If, from time to time, the commissioner were tabling reports on matters the commissioner thought was important, this would be a platform for influencing the political processes.

Indeed, I have been under the impression that that is what the bill contemplates, and we have simply suggested here that

[Translation]

I would like to ask a question of Mr. Borovoy about his brief. On page 12, he says that the information commissioner should be consulted before the bill is tabled. I would, then, put the following question to you. Before a bill is tabled, should the Departments of the Environment, of Finance and of Health as well as the Human Rights Commission and the Advisory Council on the Status of Women not be consulted? How many commissions in the final analysis should be consulted by the government before a bill is tabled?

The principle is perhaps a valid one, but I do question the feasibility of this consultation, since, in any case, unless it is directly linked to a bill, I do not see how all the bills which come before the House could be previously delivered to one person, the Information Commissioner.

It appears to me that this is an excessive burden unless the subject is directly linked to that sector. I do not see how this could be made possible.

Mr. Borovoy: Ce que vous avez dit ne présente aucune difficulté. Ce que nous voulons vraiment dire est que, dans la mesure du possible et évidemment là où les projets de loi impliqueraient des problèmes d'accès, il serait opportun de consulter et le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée en ce qui concerne tout projet de loi qui impliquerait des problèmes évidents d'accès ou de la protection de la vie privée, de sorte que leurs commentaires soient incorporés dans le mécanisme consultatif.

Il y aurait certainement lieu de procéder de cette manière étant donné l'immense expérience acquise, nous l'espérerions, par ces fonctionnaires.

Mrs. Hervieux-Payette: I do, in any case, find this advisable, as you do. I do not, however, find that this has to be incorporated in the law itself.

Mr. Borovoy: Je crois qu'il est toujours utile d'exprimer autant que possible les intentions du Parlement dans une loi. Il y a lieu d'agir de cette façon dans la mesure du possible.

Mrs. Hervieux-Payette: Thank you. On page 9, and especially in the first paragraph, you speak of the possibility of the Commissioner having recourse to publicity and to Parliament. Could you explain in what way you feel this could be done? Should he do commercials on television, should he send a note to Parliament, or do you feel that this should be accomplished by way of his annual report?

Mr. Borovoy: Je dirais que le commissaire serait aussi habilité à soumettre des rapports périodiques pour autant qu'il ou elle estime que cela soulève une question importante. Si, de temps à autre, le commissaire soumettait des rapports sur des sujets qu'il juge importants, cela pourrait influencer le processus politique.

En effet, j'ai l'impression que c'est cela le sens du projet de loi, et nous suggérons tout simplement que ce concept soit

[Texte]

that concept apply with respect to the indexing problems, as it does to all of the other matters in the bill.

Mme Hervieux-Payette: En ce qui concerne les coûts, vous semblez penser que le commissaire devrait être le dernier à fixer le montant qui devrait être payé à la personne qui veut avoir accès à l'information, le dernier arbitre. Est-ce que vous pouvez penser que le gouvernement doit nécessairement payer ou si lui aussi pourrait contester le montant réclamé pour les services qui devront être rendus ou la recherche qui devra être faite?

Cela dépend évidemment de la demande qui est faite par l'individu, mais comment pouvez-vous penser qu'on peut avoir des coûts raisonnables? Ne vaudrait-il pas mieux remettre l'argent au commissaire qui les payerait lui-même, quitte à le mettre dans son rapport annuel, plutôt que de dire au gouvernement: eh bien, vous allez payer X dollars pour telle recherche? Si le commissaire avait à payer lui-même, est-ce qu'il ne prendrait peut-être pas plus de précautions pour imposer des coûts?

• 2120

Mr. Borovoy: In my judgment I think that is being unnecessarily, if I may say so, cautions about costs. I would think our problem is this. You have a requester on the one hand who has a set of interests, you have the government on the other hand, and these interests are in conflict. Unless you have some kind of arbitration of that conflict, then you are allowing the government—if the status quo were to obtain as it is now in the bill then the government would be the umpire of its own ball game. We are simply suggesting to you that as between the government and the information commissioner resolving that issues over fees, that that is the kind of matter that the information commissioner would be competent to do and that from the public standpoint, it would appear more fair if the matter were resolved by someone other than the government whose interests are so obviously involved in it.

Mme Hervieux-Payette: Je reviens un peu, peut-être, à ce que M. Robinson a dit tantôt. D'abord, vous suggérez peut-être la destruction de dossiers, mais on nous a déjà fait des recommandations, surtout concernant les données personnelles sur un individu, dans les archives. On nous recommandait de laisser courir une période de 90 ans, je pense, à partir de la naissance de l'individu avant de révéler ces informations.

Est-ce que votre groupe serait satisfait d'une période de 90 années depuis la naissance? Parce qu'apparemment, c'est plus facile à partir de la naissance que de la mort de l'individu pour faire la recherche.

Professor Ken Swan (Member, Board of Directors, The Canadian Civil Liberties Association): If I may respond to that, Mr. Chairman.

I think we have no objection to the protection of archive material and indeed the omission from our brief, which Mr. Borovoy refers to, is that we simply have not said that there are lots of pieces of personal information which are collected for an ongoing and almost eternal purpose. Census documents,

[Traduction]

appliqué aux problèmes de l'indexation, tout comme il s'applique aux autres sujets traités dans ce projet de loi.

Mrs. Hervieux-Payette: As far as costs are concerned, you seem to think that the Commissioner should be the last to set the amount to be paid to the person who wants access to information, the last judge. Do you feel that the government must necessarily pay, or could it too contest the amount sought for services which must be rendered or research which must be done?

That obviously depends on the requests made by the individual, but how, in your opinion, could one have reasonable costs? Would it not be better to trust the money to the Commissioner who would make payment himself even if it had to be included in his annual report, rather than say to the government: Well, you will have to pay X dollars for such and such a search? If the Commissioner had to make payment himself, would he not perhaps be more cautious in imposing costs?

M. Borovoy: A mon avis, cette approche-là est inutilement prudente en ce qui concerne les coûts. Selon moi notre problème est le suivant. D'un côté on a un demandeur qui a ses propres intérêts, et de l'autre le gouvernement qui a les siens, il y a donc conflit. Sans possibilité de recours à l'arbitrage, le libellé actuel du projet de loi permet au gouvernement. Nous disons simplement que le Commissaire à l'information aurait compétence pour régler le problème des coûts avec le gouvernement et que du point de vue du public, il semblerait plus équitable que le problème soit résolu par une instance autre que le gouvernement dont les intérêts sont si évidemment engagés.

Mrs. Hervieux-Payette: I should like, perhaps, to come back to what Mr. Robinson said a moment ago. First of all you are perhaps suggesting the destruction of files, but recommendations have already been made to us, especially with respect to personal data on an individual, in the archives. It was recommended that a period of 90 years, I think, be allowed from the date of birth of the individual before the information is released.

Would your group be satisfied with a period of 90 years from birth? Apparently it is easier to do research on the basis of the birth date than on the basis of the date of the death of the individual.

M. Ken Swan (membre, Conseil d'administration de l'Association canadienne des libertés civiles): Pourrais-je répondre, monsieur le président?

Je crois que nous n'avons pas d'objection à la protection des données dans les archives; en effet, l'omission dans notre résumé, à laquelle a fait référence M. Borovoy, concerne le fait que tout simplement nous n'avons pas mentionné qu'il y a énormément de données personnelles qui sont recueillies pour

[Text]

for example, are kept as a part of our historical heritage as well as anything else. So even in the recommendation as we have stated it, they would simply never reach a point where the original purpose for which they had been collected had expired, and therefore, their destruction would never be necessary.

I think it is fair to say that we would certainly support some sort of protection for personal material, even of an historical or archive nature, for a period of time. You have suggested from a person's birth, which seems reasonable to me as well—off the top of my head. Our discussion about destruction is devoted instead to other kinds of material collected for short term purposes.

Mme Hervieux-Payette: Merci. C'est tout, monsieur le président.

Le président: Merci. Je donne maintenant la parole à M. Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président.

I must say at the outset that I am very pleased indeed to welcome the Canadian Civil Liberties Association, and particularly Mr. Alan Borovoy, who I had met before parliamentary committees over the years. I must say in fairness, even though I may be considered as somewhat prejudiced, that I happen to be a member of the Canadian Civil Liberties Association and have been for many years. I appreciate Mr. Borovoy's attending, and I can say without reservation, that he is a concerned Canadian, one who is in the bulwark of the protection of the individual and of civil rights. He is to be commended for this. I am very pleased that he is picking up this whole question of information and privacy and taking some action with regard to it. I think the kind of work that Mr. Bonaway and his colleagues are doing is one of the safeguards that we have in this country.

Mr. Borovoy: Thank you very much.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Having said that, I want to ask you several questions. I am going to skip over some of the areas that I have had some concern with because some of them have already been covered. For the record, why do you wish to delete clause 18(a) of the Access to Information portion of this bill?

• 2125

It says: (a) trade secrets or financial, commercial, scientific, or technical information which belongs to the Government of Canada and has substantial value or is reasonably likely to have substantial value.

You wish to delete that, and I would be pleased if you would tell us your basic reasons for wanting to delete that.

The Chairman: Professor Swan.

[Translation]

des fins continues et presque éternelles. Des documents de recensement, par exemple, sont gardés, au même titre que bien d'autres choses, comme faisant partie de notre patrimoine historique. Ainsi, même en vertu de la recommandation que nous avons formulée, ces données n'atteindraient jamais un point où le but initial pour lequel elles avaient été recueillies serait atteint; il ne serait donc jamais nécessaire de les détruire.

Je crois que nous serions certainement favorables à l'idée de protéger, pour une période donnée et d'une façon quelconque, les données personnelles, même si elles sont de nature historique ou de nature à être gardées dans les archives. Vous avez suggéré que cette période soit mesurée à partir de la naissance d'une personne, ce qui me semble être raisonnable... de prime abord. Notre discussion en ce qui concerne la destruction porte plutôt sur d'autres genres de données recueillies pour des buts à court terme.

Mrs. Hervieux-Payette: Thank you. That is all, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. I recognize Mr. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

Je dois dire dès le début que je suis ravi de souhaiter la bienvenue à l'Association canadienne des libertés civiles, et plus particulièrement à M. Alan Borovoy, que j'ai rencontré dans plusieurs comités parlementaires. Je dois dire en toute franchise et au risque qu'on me considère ayant quelque préjugé, que je suis membre de l'Association canadienne de libertés civiles depuis de nombreuses années. Je suis reconnaissant à M. Borovoy d'être venu, car il s'agit là d'un Canadien qui se préoccupe de nos droits, d'un Canadien qui se tient au rempart de la protection de l'individu et de droits civiques. Il faut bien le louer pour cela. Je suis ravi qu'il se penche sur cette question d'information et de protection des renseignements personnels et qu'il se mêle à l'action. Je considère le travail fait par M. Borovoy et ses collègues comme une de nos garanties dans ce pays.

M. Borovoy: Merci beaucoup.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ceci étant dit, j'aimerais vous poser quelques questions. Je vais sauter quelques domaines qui me préoccupent quelque peu parce que certains d'entre eux ont déjà été discutés. A titre d'information, pour quelle raison voulez-vous biffer l'article 18(a) de la section de ce projet de loi qui a trait à l'accès à l'information? Cet article stipule que:

(a) des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada et ayant une valeur importante ou pouvant vraisemblablement en avoir une.

Vous voulez supprimer cet alinéa mais je voudrais savoir pourquoi.

Le président: Monsieur Swan.

[Texte]

Professor Swan: I think it is not so much a deletion we are proposing, sir, as the substitution of a different kind of test. We have suggested that whatever exemption there is for this kind of information ought to include reference to some anticipated harm or some undue benefit. We were really suggesting there should not be a class exemption, but rather an exemption based upon the harm which the release of documents of this sort could produce.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You feel you would set off a question of harm against the benefit that might result. Is it one against the other, or do you take these two separately?

Mr. Swan: Our position has always been that the major and most important benefit is access to information, and that is the benefit against which we would like to see the harms set when the decision is being made.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right, I want to take you to Clause 19. When I look at this clause I understand that your suggestion is that the legislation itself as set out sets out a number of guidelines on the basis of which decisions would be made, and that the association supports the recommendations of the Williams Commission in Ontario. Would you like to limit that somewhat and not leave it so generic in this context—limit it to exactly what you mean when you say within the Williams Commission of Ontario?

Mr. Borovoy: We have reproduced both our recommendations to the Williams Commission and the Williams Commission recommendations on this subject as two appendices to our brief, where you have a few pages of very specific guidelines suggested for resolving this conflict. You see, the difficulty is that Bill C-43 really does not set out guidelines, because it says you shall refuse any record that contains personal information, and personal information means information about an identifiable individual that is recorded in any form. All the other guidelines which come after it are of course without restricting the generality of that foregoing; so that means everything that identifies an individual, unless the individual consents or it has otherwise been made public—everything that identifies an individual must be withheld. Our suggestion is that that is deferring excessively to privacy interests over access interests in many situations where the privacy interest is minimal and the access interest could be quite substantial.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I appreciate what you are saying, but I refer you to page 7 of your brief, at the bottom of the page, where you say:

As much as we support the protection of personal information from unwarranted disclosure, we regard this exemption as needlessly, even perilously, wide. There are innumerable situations where the whole point of public access could be thwarted unless the names of the concerned parties were available for public scrutiny.

That last portion is the part I am particularly concerned about. I wonder if you could give us some examples of what you really feel is the situation where the information, including the names of individuals, could be made public.

[Traduction]

M. Swan: Nous ne proposons pas de supprimer cet alinéa, mais de le remplacer par un critère différent. Nous estimons que, quelles que soient les exemptions accordées à ce genre de renseignement, elles devraient tenir compte des dommages anticipés ou des avantages indus. À notre avis, les exemptions ne devraient pas être basées sur le critère de la catégorie, mais plutôt sur celui des dommages que la divulgation des documents risquerait de causer.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): À votre avis, ces deux critères s'opposent?

M. Swan: Nous avons toujours pensé que l'avantage le plus important est l'accès à l'information; c'est en fonction de cet avantage que nous voudrions que les dommages soient évalués au moment où la décision est prise.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Bien. Passons maintenant à l'article 19. Si j'ai bien compris, vous proposez que la loi énonce ici un certain nombre de directives à partir desquelles les décisions pourraient être prises; votre association appuie donc les recommandations de la Commission Williams en Ontario. Vous préféreriez que ces directives ne soient pas aussi générales, mais que voulez-vous dire exactement lorsque vous dites qu'elles devraient être limitées au sens où l'entend la Commission Williams en Ontario?

M. Borovoy: Deux annexes de notre mémoire contiennent nos recommandations à la Commission Williams ainsi que les recommandations de cette commission sur cette question. Nous proposons donc dans ces annexes des directives bien précises pour résoudre ce problème. En effet, le Bill C-43 n'énonce pas vraiment de directives, puisqu'il dit qu'on refusera tout dossier contenant des renseignements personnels, c'est-à-dire des renseignements concernant une personne identifiable et enregistrés sous quelque forme que ce soit. Toutes les autres directives qui suivent ne restreignent pas la portée caractéristique générale de ce qui précède; en conséquence, tout ce qui identifie une personne ne peut pas être divulgué, sauf avec le consentement de cette personne. À notre avis, cela donne une priorité excessive à la protection de la vie privée, par rapport à la liberté de l'information, surtout lorsque les intérêts de la première sont minimes et que ceux de la seconde sont très importants.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je comprends ce que vous voulez dire, mais j'aimerais vous reporter à la page 7 de votre mémoire, au bas de la page, où vous dites:

Bien que nous défendions la protection des renseignements personnels contre toute divulgation injustifiée, nous considérons cette exemption comme inutile, voire dangereuse. En effet, dans de très nombreux cas, le principe même de la liberté d'accès à l'information pourrait être compromis si le nom des parties y concernées ne sont pas disponibles au public.

C'est justement cette dernière phrase qui m'intéresse le plus. Pourriez-vous nous donner des exemples où de tels renseignements, y compris le nom de certaines personnes, pourraient être publiés.

[Text]

Mr. Borovoy: Surely, I gave one before. Perhaps you were not here at that time. One suggestion I made, for example, was an inspection might be made of a certain product. To the extent that the report identifies the manufacturer, on that basis, does that become the subject of compulsory concealment of the name? Yet I should think there would be a very great public interest in knowing what the name of the party is who is producing it.

• 2130

Mr. Robinson (Etobike-Lakeshore): Mr. Borovoy, knowing you as I do, I would think you must find yourself in a considerable amount of conflict with regard to an act such as this which is talking about freedom of information, if you like, or access to information, and privacy rights on the other hand.

I personally find myself rather ambivalent, to a great extent, and I am sure you must feel the same way, and when I consider that and I still look at this section, I read on page eight of your report to us:

This approach would involve a "balancing test" from case to case. Like the Parliamentary Committee, we are not prepared to assume that the protection of "personal information" should so invariably prevail over the interests of public disclosure.

It seems to me you are drawing a line here between whether there should be access to information over the right of the individual, and it looks to me from this statement at least, that you are leaning in favour of access to information as against the right to privacy.

Mr. Borovoy: First of all, concur completely in your remark about the ambivalence and the difficulty. One might call the civil libertarian's response to this issue one of militant ambivalence. I think the problem you have is that there are many situations where the interest in access ought to prevail; there are many situations in which the interest in privacy ought to prevail.

We set out to the Williams Commission, and we have reproduced it for your assistance, ten guidelines that we suggested, and the Williams commission in turn produced a number of additional guidelines I think are very helpful in trying to resolve these conflicts.

Our suggestion to you is that some mix of these approaches ought to be contained in the ultimate statute passed by Parliament; that it ought not to be a case of always preferring the privacy interest or always preferring the access interest, or even letting it go and allowing the adjudicators to do whatever they want; I do not think that is right either. I think the least unhappy way—I do not say the most happy way, but the least unhappy way—of resolving it is trying to articulate a number of guidelines where a number of interests ought to enjoy a presumption of confidentiality and a number of interests ought to enjoy the presumption of access. Then when they are all set out that way, that would at least give to your adjudicator far more assistance in resolving what is certainly a very difficult conflict.

[Translation]

M. Borovoy: Bien sûr. J'en ai déjà donné un, mais vous n'étiez peut-être pas là. J'ai donné l'exemple de l'inspection qu'on pourrait faire d'un certain produit. Dans la mesure où le rapport donne l'identité du fabricant, cela suffit-il à justifier le refus de divulguer le nom? A mon avis, le public serait extrêmement intéressé à connaître le nom de celui qui a fabriqué un tel produit.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Comme je vous connais, monsieur Borovoy, je m'imagine que vous faites face à des conflits considérables concernant ce projet de loi qui parle d'une part de l'accès à l'information et de l'autre part de la protection des renseignements personnels.

J'éprouve moi-même beaucoup d'ambivalence, et je suis certain que vous êtes dans le même cas, surtout lorsque je regarde cet article que je lis à la page 8 de votre mémoire:

Il faudrait donc essayer d'équilibrer ces deux facteurs dans chaque cas. Tout comme le comité parlementaire, nous ne sommes pas disposés à présumer que la protection des renseignements personnels devrait prévaloir à ce point sur les intérêts de la divulgation publique.

Il me semble que vous essayez de décider si l'accès à l'information devrait avoir préséance sur les droits de l'individu. D'après cette déclaration, j'ai l'impression que vous avez tendance à favoriser l'accès à l'information sur le droit à la protection des renseignements personnels.

M. Borovoy: Tout d'abord, je suis tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit concernant l'ambiguïté et la difficulté de la situation. L'on pourrait dire que la réaction des protecteurs des libertés civiles face à cette question en est d'une ambiguïté d'ambivalence militante. A mon avis le problème est que bien souvent c'est l'accès à l'information qui devrait prévaloir, et que bien souvent c'est la protection des renseignements personnels qui devrait prévaloir.

Nous avons élaboré des lignes directrices à l'intention de la Commission Williams et nous les avons reproduites pour vous aider. A son tour, la commission Williams a préparé un certain nombre de lignes directrices qui sont très utiles pour essayer de résoudre ces conflits.

Nous vous proposons que la Loi qui sera adoptée par le Parlement s'inspire de ces divers points de vue. Ni les droits à la protection des renseignements personnels ni les droits à l'accès de l'information ne devraient toujours primer. L'on ne devrait pas toujours non plus tout laisser aux décisions des arbitres. Ce n'est pas cela qu'il faut faire non plus. La façon la moins fâcheuse—et je ne dis pas la façon la plus heureuse—mais bien la façon la moins fâcheuse—de résoudre le conflit est d'essayer d'élaborer un certain nombre de lignes directrices qui donnent préséance à la confidentialité en certains cas et à l'accès à l'information dans d'autres. L'arbitre pourrait au moins s'inspirer de ces lignes directrices pour résoudre les conflits très difficiles.

[Texte]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Borovoy, if you were advising some of your clients, knowing that anything they might write to a department of government might subsequently be released as public information under the access to information section of this act, would you then advise your clients to put at the top of their correspondence "without prejudice" or something of that nature?

Mr. Borovoy: Again, that might come under the banner, "necessary but not sufficient safeguard". At least do that, but the suggestion also of course is that certain kinds of communications would, in our view, be among the candidates for enjoying what we would call a presumption of confidentiality. One example might be correspondence which the writer treats as confidential. Now, I would say that is a suggestion; that is not to say it automatically would be entitled, because that would depend upon how that weighs in with a number of other factors; the subject matter would certainly be relevant.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You are not suggesting then that if a letter is sent to, say the Privacy Commissioner for instance, or a department, and it says "personal" or "private and confidential" or something of that nature, that would not give them the shelter of confidentiality they would expect.

Mr. Borovoy: I should think the subject matter of the communication would be quite relevant to a determination of whether that ought to be treated as an issue warranting privacy as opposed to access. The subject matter, I should think, would be a very important consideration.

• 2135

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Would you agree with me that in order to avoid the test of relevancy, if necessary, that what they could do is merely put "without prejudice" in there.

Mr. Borovoy: No, I would not.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You would say that that would have no effect.

Professor Swan: I was just going to add that the suggestion of the Williams Commission was that a factor to be considered is going to be information that has been supplied in confidence. So it would certainly add to the presumption if someone who wanted something to be a confidential submission put "in confidence" across the top of it. But in all circumstances and in the test we are proposing and which I think the Williams Commission has adopted, it might not be an absolute guarantee that, in appropriate urgent circumstances, the information in that letter might not be disclosed.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I get letters sometimes that are addressed: "For the Member's eyes only". What would you think if you got something like that? Do you figure that this should be strictly confidential, should this be disclosed?

Mr. Borovoy: Of course if you are talking about members of Parliament it was not my understanding that they were going to be covered by this legislation.

[Traduction]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Si vous conseillez un client, monsieur Borovoy, lui diriez-vous d'inscrire en haut de sa lettre un ministère du gouvernement «sous toute réserve» ou quelque chose du genre, étant donné que toute correspondance qu'il écrit à un ministère du gouvernement pourrait par la suite être divulguée en tant qu'information publique en vertu de la Loi sur l'accès à l'information?

M. Borovoy: De nouveau, on pourrait qualifier une telle mesure comme étant «une sauvegarde nécessaire mais insuffisante». Je lui dirais de faire cela au moins, mais d'après nous, il semble que certains genres de communications pourraient bénéficier de ce que nous appelons une présomption de confidentialité, par exemple la correspondance que l'auteur considère confidentielle. Je n'ai pas dit qu'un auteur aurait automatiquement droit à une telle présomption de confidentialité, cela dépendrait de son importance parmi d'autres facteurs. Il faudrait certainement tenir compte du sujet de la correspondance.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous ne dites donc pas que l'auteur d'une lettre adressée au Commissaire à la protection de la vie privée ou à un Ministère et portant la motion «personnel» ou «confidentiel» ou quelque chose du genre bénéficierait forcément de la confidentialité.

M. Borovoy: Je crois qu'il serait très pertinent d'examiner le sujet de la correspondance pour déterminer si la protection de la vie privée est justifiée. A mon avis, le sujet de la lettre serait un facteur très important.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Seriez-vous d'accord avec moi pour dire que pour éviter l'application de ce critère de pertinence, l'on pourrait tout simplement inscrire «sans préjudice»?

M. Borovoy: Non, je ne serais pas d'accord avec cela.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous pensez que cela n'aurait aucun effet?

M. Swan: J'aimerais tout simplement préciser que la proposition faite par la Commission Williams voulait que parmi les des facteurs dont il faille tenir compte soient les renseignements fournis en confidence. Cela vient appuyer l'idée que les gens qui veulent envoyer des documents confidentiels inscrivent le mot «confidentiel» en haut. Mais il n'est pas garanti que, quelles que soient les circonstances, et même avec les critères que nous proposons et que la Commission Williams a, je pense, adoptés, les renseignements contenus dans pareille lettre ne seront pas divulgués lorsqu'il s'agit d'une question de nature très urgente.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je reçois parfois des lettres sur lesquelles sont inscrits les mots suivants «à n'être ouvert que par le député». Que feriez-vous dans pareil cas? De tels renseignements devraient-ils rester confidentiels ou être divulgués?

M. Borovoy: D'après ce que j'ai compris, ce projet de loi, s'il est adopté, ne s'appliquera pas aux députés.

[Text]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): No, that is true. All right. So taking it out of that context, then, if you received a letter as a lawyer, and it said . . .

Mr. Borovoy: Wait a moment. No, I do not think you want to use that example. You mean if a government department received a letter saying "For your information".

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactly.

Mr. Borovoy: Confidential. Well, what we are suggesting is that, if the matter is given to the government in confidence, that would be a very weighty factor for attributing to it a privacy aspect. That is it would enjoy a presumption of confidentiality, if it were given that way. Now again, what we are saying though is that it is not an absolute. There may be some circumstances in which one would then have to look at all the factors which would enjoy the presumption of access. One would have to look at those factors and balance them. But certainly, presumptively, something written in confidence would be treated that way under this test.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I have only about a minute left I suppose, but I would like to commend you for being concerned about the proposed Privacy Act. I think this is the first group which has appeared before the committee which has really concerned itself with the proposed Privacy Act. So that is one of the reasons why I consider you may have a certain amount of ambivalence, the same as I have. Even the Canadian Bar Association, revered as it may be, admitted to us quite openly and frankly that they were more concerned about the access-to-information aspect of it, and had really not come to grips with the privacy portion; that of course may be because it related to Part IV of the Canadian Human Rights Act. But I think this is rather important and I am very glad to see that you have addressed yourselves to it. In fact it seems to me that what you are doing is saying: Well, we are looking at both sides of the coin. I think that is the important thing. You are trying to do a balancing test between the access to information and the right to privacy, and I appreciate this aspect.

I will ask you just one further question which has to do with the whole question of offences. I know that under the access-to-information part we have offences against the *privacy commissioner*, but it seems to be nothing further than that and that is pretty limited. I do not know how it would be interpreted by the courts if it ever got that far. And then where we take a look at the privacy section, we are looking at offences under Schedule II, proposed Section 67, obstruction, and proposed Section 67.(2) Offences and Punishment, where the individual can be charged summarily. And I am just wondering what you have to say about that offences section, proposed Section 67. Could you give us your suggestions with regard to that?

[Translation]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est exact. Je vais, par conséquent, vous poser ma question autrement. Si vous, à titre d'avocat, référiez une lettre sur laquelle figurait . . .

M. Borovoy: Un instant s'il vous plaît. Je ne pense pas que ce soit cet exemple-là qu'il convienne de donner. Vous songez sans doute plutôt aux lettres envoyées aux ministères fédéraux sur lesquelles figurant les mots: «pour votre gouverne», n'est-ce pas?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Exactement.

M. Borovoy: Et le mot «confidentiel». Ce que nous proposons c'est que, si un document est déposé auprès du gouvernement en confidence, la balance pencherait sans doute vers le respect total de son caractère confidentiel. Je veux dire par là que nous présumerions que ces renseignements étaient de nature confidentielle. Mais je tiens à souligner que ce ne serait pas là une règle absolue. Il y aurait peut-être des circonstances dans lesquelles il faudrait tenir compte de tous les facteurs en cause pour décider du sort des renseignements. Il faudrait examiner ces facteurs et les évaluer. En vertu de ces critères une communication écrite en confidence sera très certainement traitée confidentiellement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il ne me reste, je pense, qu'environ une minute. J'aimerais en profiter pour vous féliciter de l'intérêt que vous portez au projet de loi sur la protection des renseignements personnels. Je crois que vous êtes le seul groupe qui ait témoigné devant le comité qui se soit intéressé à ce projet de loi. Cela explique pourquoi je trouve votre prise de position ambivalente, un peu comme la mienne. Même l'Association du Barreau canadien, toute respectée qu'elle soit, nous a avoué très franchement qu'elle se préoccupait davantage du projet de loi sur l'accès à la formation que du projet de loi sur la protection des renseignements personnels, qu'elle n'ait pas encore tout à fait réussi à cerner. Cela s'explique peut-être du fait que ce dernier projet de loi est relié à la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Mais je trouve, pour ma part, que ce projet est très important et je suis heureux de constater que vous vous y soyez intéressé. Il me semble d'ailleurs que ce que vous nous dites, c'est que vous voulez regarder les deux aspects de la question. C'est cela qui est important à mon sens. Vous essayez d'établir un juste équilibre entre l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, et j'en suis ravi.

J'aimerais vous poser une dernière question au sujet des infractions. Je sais que les dispositions relatives à l'accès à l'information définissent des infractions commises à l'endroit du commissaire à la protection de la vie privée. Mais il me semble que rien d'autre n'est prévu à ce chapitre, et je trouve cela assez limité. Je ne sais quelle interprétation pourraient en donner les tribunaux. La situation est différente si l'on regarde la partie «protection des renseignements personnels», et plus particulièrement à l'article 67 «entrave; infraction et peine». Le paragraphe 2 de l'article 67, intitulé «infraction et peine» stipule que l'on peut déclarer quelqu'un coupable d'une infraction sur déclaration sommaire. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cet article 67. Auriez-vous des propositions à nous faire?

[Texte]

Mr. Borovoy: Our view is that that is inadequate. It is again necessary but not sufficient.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I know you have said that there should be protection of personal information, but you have not indicated in your brief substantially how you feel this should be done through the offences clause.

Mr. Borovoy: Well, the suggestion would follow that there be a section which would make it an offence to violate some of the proposed protection sections. For instance, if there is a disclosure in violation of proposed Section 8, for example, that ought to be an offence carrying a penalty. If there is a disclosure or a use of information—well, that is basically the same thing. So that in those areas, you would provide for an offence in the event that any government official or anyone else disclosed such information beyond those purposes.

• 2140

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, would it be fair to say, Mr. Borovoy, that, in your view, the "Offences" section in both the Access to Information Bill and the Privacy Bill are limited to the offences that might be committed against the Privacy Commissioner or the Information Commissioner only and that this is not broad enough to cover the kinds of situations that you feel should be covered in both of those acts?

Mr. Borovoy: The answer to that is generally yes, but insofar as offences are concerned, it has more relevance to the privacy part than the freedom of information part; because, of course, on the freedom of information part the remedy is to order disclosure, while on the privacy part, the disclosure has been made and it has been an improper one and you are seeking redress for it, and that is why it is so much more important to have a penalty provision in there.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): And the harm has been done?

Mr. Borovoy: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson; thank you, Mr. Borovoy.

Mr. Kilgour.

Mr. Kilgour: Mr. Chairman, may I apologize to our witnesses for the fact that there is such a thin number of people on this side of the floor. There are some very exotic things going on in the House of Commons tonight and that is why I am the only one here, other than Mr. Nickerson. I am sure that the chairman and the members on the other side, if they knew what was going on in the House, if they had stuck their noses in as I did at eight o'clock, or ten past eight, would probably have not been here as well until now.

Mr. Borovoy: Is that because you do not have exotic tastes?

[Traduction]

M. Borovoy: Nous trouvons cet article insatisfaisant. Il est nécessaire, encore une fois, mais insuffisant.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous nous avez dit dans la présentation de votre mémoire que les renseignements personnels devraient être protégés, mais vous n'avez pas expliqué quelle protection pourrait être prévue dans cet article sur les infractions.

M. Borovoy: La proposition que nous pourrions faire est la suivante: Qu'il y ait un article qui crée l'infraction de violer un article contenu dans la partie intitulée protection des renseignements personnels. Par exemple, s'il y a une peine devrait être prévue en cas de violation de l'article 8, qui traite de la communication de renseignements personnels. La divulgation ou l'utilisation de renseignements revient en gros à la même chose. Et il faudrait prévoir une peine pour les cas où un fonctionnaire ou quelqu'un d'autre divulguerait des renseignements sans autorisation.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ai-je bien compris, monsieur Borovoy, que d'après vous les «infractions» prévues et dans le projet de loi sur l'accès à l'information et dans celui sur la protection des renseignements personnels, ne correspondent qu'aux infractions commises à l'endroit du Commissaire à la protection de la vie privée ou du Commissaire à l'information et que cela n'est pas suffisant, puisqu'on ne tient pas compte d'autres situations qui, d'après vous, devraient être couvertes par le texte de ces deux projets de loi?

M. Borovoy: En gros, oui. Mais pour ce qui est des infractions, il est plus important de prévoir quelque chose en matière de protection des renseignements personnels comme matière d'accès à l'information. En effet, pour ce qui est de l'accès à l'information, la solution est de donner l'ordre de divulguer les renseignements; pour ce qui est de la protection des renseignements personnels, un problème survient lorsque des renseignements ont été divulgués sans autorisation. C'est dans ce dernier cas qu'il est essentiel de prévoir une peine.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Parce que le mal a déjà été fait, n'est-ce pas?

M. Borovoy: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci.

Le président: Merci, messieurs Robinson et Borovoy.

Monsieur Kilgour.

M. Kilgour: Monsieur le président, j'aimerais m'excuser auprès de nos témoins du faible nombre de députés représentant notre parti. Des choses assez étranges se passent à la Chambre des Communes ce soir et c'est pourquoi seuls M. Nickerson et moi-même sommes ici ce soir. Je suis d'ailleurs certain que le président et les députés assis de l'autre côté de la table ne seraient arrivés qu'il y a quelques instants s'ils avaient, eux aussi, jeté un coup d'œil à la Chambre aux environs de 20 h. ou 20 h 10.

M. Borovoy: Est-ce parce que vous n'avez pas des goûts étranges?

[Text]

Mr. Kilgour: No, I think some of the others are probably speaking, or are hoping to speak, on what is going on in there.

Mr. Robinson (Burnaby): Were there any questions of privilege?

Mr. Kilgour: Well, I only have ten minutes, Mr. Robinson.

The Chairman: Do you want to ask a question?

Mr. Kilgour: Yes.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You should not have apologized because nobody knew there was nobody over there except for you.

The Chairman: Order, order. Have you a question?

Mr. Kilgour: Yes; but again, I apologize for coming in late.

Is there any point that you would have liked to have made verbally, put on the record, that you have not had a chance to do through the questioning and that you would like to stress or particularly emphasize?

Professor Swan: If I may, Mr. Chairman, one matter that I think is often left unsaid is that it is not enough merely to allow this act to encroach upon the Official Secrets Act. As has been said—as the sponsors of the predecessor bill said, as the sponsors of this bill have also said, and as everyone says from time to time—the Official Secrets Act has to be reworked. In particular, I do not think it is a good idea to have two mirror-image pieces of legislation, so that, right at the margin, the head of a government department has to choose between a situation where there is mandatory disclosure on the one hand and being thrown into jail for up to fourteen years on the other hand. There really has to be some substantial buffer zone between those secrets which really are worth protecting by criminal prosecution and those secrets which governments may hold close to their chests for reasons that are less weighty than that.

So I think that this is only just a start, and although it is probably likely that no court, even given the rather bad drafting of Clause 25, is going to say that the Official Secrets Act applies over the top of this bill, I think it is unfortunate that we have not yet created some kind of buffer zone between this legislation and what eventually will replace the Official Secrets Act.

Mr. Kilgour: Okay.

Is there anything else that you would particularly like to stress? Or have you gone through most things?

Mr. Borovoy: Perhaps we ought to go with your “particulars” first and they might suggest the “generals” afterwards.

Mr. Kilgour: Okay.

Has somebody asked you whether you think we are ahead or behind if we enact this bill, in terms of, if we do not put your amendments through, are we going to continue to lock up more information than we would if we did not have this bill?

Mr. Borovoy: Well, I would suspect that the enactment of this bill as is would be less bad than the current status quo. I

[Translation]

M. Kilgour: Non. Je pense qu'un certain nombre de députés espèrent avoir la parole, et c'est pour cela qu'ils attendent.

M. Robinson (Burnaby): Y a-t-on soulevé des questions de privilège?

M. Kilgour: Je ne dispose que de dix minutes, monsieur Robinson.

Le président: Aimeriez-vous poser une question?

M. Kilgour: Oui.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous n'auriez pas dû vous excuser, car personne ne s'était rendu compte qu'il n'y avait que vous.

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Avez-vous une question à poser?

M. Kilgour: Oui, mais je tiens à m'excuser de nouveau de mon retard.

Y a-t-il une remarque ou un commentaire que vous n'avez pas encore eu l'occasion de faire, en réponse à une question ou dans votre mémoire, que vous aimeriez souligner plus particulièrement?

M. Swan: Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais souligner quelque chose qu'on ne dit pas assez souvent: je pense qu'il n'est pas suffisant de ne laisser cette loi qu'empiéter sur la Loi sur les secrets officiels. Comme l'ont déjà dit les parrains du bill précédent et ceux du projet de loi que nous sommes en train d'étudier, la Loi sur les secrets officiels devrait être révisée. Je ne pense pas que ce soit une bonne idée de présenter deux bills de la sorte, l'un à l'image de l'autre. Le directeur d'un ministère fédéral se trouvait pris dans une situation où d'un côté il y a divulgation obligatoire et, de l'autre, le risque de se faire emprisonner pour une période allant jusqu'à quatorze ans. Il faut établir une distinction entre les secrets qu'il faut à tout prix protéger, et pour lesquels toute violation de la loi entraîne une peine, et les secrets que les gouvernements peuvent pour certains motifs non impératifs préférer ne pas divulguer.

Je pense qu'il ne s'agit ici que d'un début et, même s'il est peu probable, malgré le texte assez mal rédigé de l'article 25, qu'un tribunal décide que la Loi sur les secrets officiels remplace et annule ce projet de loi, je pense qu'il est dommage que nous n'ayons pas prévu d'étapes intermédiaires entre ce projet de loi et ce qui remplacera éventuellement la Loi sur les secrets officiels.

M. Kilgour: Très bien.

Y a-t-il autre chose que vous aimeriez avoir l'occasion d'expliquer ou de souligner? Ou avez-vous dit à peu près tout ce que vous aviez à dire?

M. Borovoy: Nous pourrions peut-être parler d'abord des points particuliers et ensuite des généralités.

M. Kilgour: D'accord.

Quelqu'un vous a-t-il demandé si le fait d'approuver le bill dans son libellé actuel ne reviendrait pas à renfermer et à garder secret davantage de renseignements qu'avant?

M. Borovoy: A mon avis, si le bill était adopté dans son libellé actuel, il y aurait tout de même amélioration par

[Texte]

am always uneasy when I am asked questions like that because there is always the hint of putting a person on what a friend of mine once called "the horns of a nonexistent dilemma." I do not think that that ought to inhibit us from advancing as vigorously as we can what we think would be substantial improvements in this bill.

Mr. Kilgour: Okay.

Can you prioritize your concerns a bit for us—or have you already done that before I came—as to what you really think we have to do; what changes you really think we should be concerned with? Assuming you are not going to get everything you would like, would you give us some kind of ranking, if you can.

• 2145

Mr. Borovoy: I find that very hard to do in this way. I should think the kind of exemptions, if you are talking first about the access part, I am not sure as I run through this for you that I can, to use your verb, prioritize it in quite that way. Indeed, I may well overlook something that could be more important. But, as I sit here this instant, and without prejudice to how I may rethink it subsequently, I would think some of those exemptions are awfully wide; that when we talk about reducing the number and the scope of all those class-test exemptions, that is a very important thing to do; that Section 19, which would defer so completely to the privacy interest, instead of going through that intricate balancing act, is a very important thing to do. That would involve this committee in some detailed amendments because that job cannot be done with a simple amendment. That is really going to involve a lot more detail. In my view, that ought to be done.

Mr. Kilgour: Would you be prepared to give us a draft of what kind of detailed amendment you would like to see?

Mr. Borovoy: We did really. In our appendices to the brief, a lot of that is contained therein.

Mr. Kilgour: The question of retroactivity. You talked about some of the problems if somebody writes to a member for, Lakeshore is it?

The Chairman: Toronto-Lakeshore.

Mr. Kilgour: Toronto-Lakeshore?

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It is Etobicoke-Lakeshore.

Mr. Kilgour: Etobicoke-Lakeshore.

The Chairman: I am sorry, Mr. Robinson, Etobicoke-Lakeshore.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It used to be Toronto-Lakeshore.

Mr. Borovoy: I was going to say you at least ought to defer to an exotic name.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): He is too kind.

Mr. Kilgour: The tests to be applied, you have named a couple. How do you deal with the material that has already

[Traduction]

rapport à la situation actuelle. Je me sens toujours mal à l'aise lorsqu'on me pose des questions de ce genre car cela revient un peu, comme le disait l'un de mes amis, à enfermer quelqu'un dans un dilemme non existant. Cela ne devrait pas nous empêcher de proposer, rapidement et avec conviction, des modifications qui constitueraient d'après nous des améliorations.

M. Kilgour: Très bien.

Pourriez-vous nous préciser l'ordre de priorité de vos préoccupations? Vous l'avez peut-être fait avant que je n'arrive? Pourriez-vous nous dire à quels changements nous devrions d'abord nous intéresser? Prenons pour hypothèse que l'on n'apportera pas au bill tous les changements que vous demandez, pourriez-vous nous préciser lesquelles de vos propositions sont à vos yeux les plus importantes?

M. Borovoy: J'aurais du mal à faire cela. Pour ce qui est de l'accès à l'information, je ne suis pas certain d'être en mesure d'accorder une cote de priorité aux différentes recommandations que nous faisons. D'ailleurs, je risquerais d'oublier quelque chose de très important. Ma réaction immédiate, sans tenir compte de ce que je dirai après avoir mûrement réfléchi à la question, est de dire qu'un certain nombre de ces exemptions sont très larges. Le fait de réduire le nombre et la portée des exemptions par critère de catégorie constitue à mon sens une étape très importante. De plus, l'article 19 protégerait si bien les intérêts personnels que cela me semble également très important. Mais cela supposerait que le comité rédige des amendements très détaillés, car un amendement simple ne suffirait pas. A mon avis, il faudrait faire un travail très soigné sur ce plan, et étudier les menus détails de tous les articles. Cela s'impose d'après moi.

M. Kilgour: Pourriez-vous nous proposer une ébauche d'amendements?

M. Borovoy: Nous l'avons fait dans une certaine mesure dans les textes annexés à notre mémoire.

M. Kilgour: Il y a également la question de la rétroactivité. Vous avez évoqué un certain nombre de problèmes qui surviennent si quelqu'un veut écrire à un député de Lakeshore. C'était bien cela, n'est-ce pas?

Le président: Il s'agissait de Toronto-Lakeshore.

M. Kilgour: Toronto-Lakeshore?

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il s'agit de la circonscription d'Etobicoke-Lakeshore.

M. Kilgour: Etobicoke-Lakeshore.

Le président: Excusez-moi, monsieur Robinson. Il s'agit bien d'Etobicoke-Lakeshore.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Autrefois, cette circonscription portait le nom de Toronto-Lakeshore.

M. Borovoy: J'allais dire que vous devriez au moins vous incliner devant un nom aussi exotique.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Vous êtes trop généreux.

M. Kilgour: Vous avez cité un certain nombre de critères qui devraient être appliqués. Que faire des documents qui ont déjà

[Text]

gone in to the governments? Do you think there should be some new test, as of the date the legislation goes into effect? Should they perhaps look at things differently from stuff that has gone in the the past?

Professor Swan: I am not sure the kinds of proposals we have made would need to be looked at differently from before and after the legislation. One of the tests we have propounded is that any use or disclosure of personal information—I assume we are talking about personal information—made under the legislation would have either to be contemplated in the original collection or to be authorized by consent, or to be within the reasonable expectation of the person giving up the information. It seems to me those are all very sound protections, and they may well be better protections than anyone has right now in the absence of any firm protection of privacy of that sort.

Mr. Borovoy: As I think about it, just to add to that, one might say that information given prior to the coming into force of this act might be entitled to a higher presumption of confidentiality, given that list of factors that ought to weigh in favour of privacy, than information coming in subsequently.

Mr. Kilgour: Yes.

Mr. Borovoy: Though, of course, whenever it is given in confidence, that in itself would give it some presumption, maybe a higher one, if it were given even before the act.

Mr. Kilgour: Mr. Chairman, I think I should renew my membership in your association. I am afraid it lapsed a number of years ago.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Take my advice and take out your membership.

Mr. Borovoy: I would be happy to use this occasion to receive that, not in confidence.

Mr. Kilgour: That is a deal. All right. Thank you very much.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I just have two short questions. I would like to ask our panel of experts how they feel about the removal of Section 41 of the Federal Court Act?

Mr. Borovoy: Well, I am sure you would get unrestrained enthusiasm. Delighted.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): My last question is: Since you feel yourselves on the horns of a dilemma that is not really there, I think it is there—that is with regard to access of privacy—in which direction do you lean? Do you have a subjective or an objective test in reaching that conclusion?

• 2150

Mr. Borovoy: I have always found it difficult to resolve those kinds of conflicts in the abstract. I can only resolve

[Translation]

été déposés auprès d'autorités gouvernementales? Pensez-vous qu'il faille invoquer un nouveau critère, dès la date de mise en vigueur de la loi? Pour les documents déjà produits, il faudrait peut-être effectuer des évaluations en se fondant sur des critères différents, n'est-ce pas?

M. Swan: D'après moi, les propositions que nous avons faites se prêteraient à la même interprétation et à la même application que ce soit avant ou après l'adoption du projet de loi. Voici néanmoins l'une des choses les plus essentielles que nous préconisons: toute utilisation ou toute divulgation de renseignements personnels—je suppose que nous parlons de renseignements personnels—faite en vertu de la loi doit avoir été prévue ou envisagée lors de la collecte de ces renseignements ou doit avoir été autorisée par la personne concernée, ou encore correspondre à ce à quoi peut s'attendre la personne qui fournissait les renseignements. Il me semble que cela donnerait une certaine protection qui est peut-être meilleure que la protection prévue à l'heure actuelle, en l'absence d'une loi à cet effet.

M. Borovoy: Réflexion faite, l'on pourrait peut-être considérer que tout renseignement fourni avant la mise en vigueur de cette loi pourrait faire l'objet d'une cote confidentielle supérieure, compte tenu de la liste des facteurs qui interviennent.

M. Kilgour: Oui.

M. Borovoy: Cependant, si ce renseignement, en plus d'avoir été communiqué avant la mise en vigueur de la loi, l'avait été en confidence, ce serait là une raison de plus de respecter son caractère confidentiel.

M. Kilgour: Monsieur le président, je pense que je devrais renouveler mon inscription en tant que membre de votre association. Ma carte a malheureusement expiré il y a quelques années déjà.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Suivez mes bons conseils et réinscrivez-vous.

M. Borovoy: Je serais heureux d'accepter votre demande, mais pas en confidence.

M. Kilgour: Marché conclu. Très bien. Merci beaucoup.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): J'aimerais poser deux petites questions. J'aimerais savoir ce que pense notre groupe d'experts invités de la suppression de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale.

M. Borovoy: Nous en serions absolument ravis.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Ma dernière question est la suivante: Compte tenu du fait que vous vous trouvez enfermés dans un dilemme qui selon vous n'existe pas vraiment, même si moi je le pense qu'il existe (au sujet de l'accès aux renseignements personnels), de quel côté penchez-vous? Le processus par lequel vous êtes arrivés à vos conclusions était-il subjectif ou objectif?

M. Borovoy: J'ai toujours eu du mal à résoudre ce genre de conflit dans l'abstrait. Je ne puis résoudre de conflits que s'ils

[Texte]

conflicts, if indeed I can resolve them at all, in concrete situations. So if one were to ask me in the abstract, are you for access or are you for privacy, as sometimes people ask are you for peace and security or are you for freedom, my response has to be, in those situations, tell me the problem.

What we are dealing with is an example of what one of my favourite philosophers calls the tragic sense of life. Invariably you have conflicts, not necessarily between good and bad but between good and good, and the problem is which good should enjoy supremacy over which other good, but always in which situations. The concrete question of where, when, and how must always be relevant to the resolution of that problem. It simply cannot be resolved in the abstract.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Borovoy.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson.

Thank you, Mr. Borovoy.

I will now say thank you to the Canadian Civil Liberties Association; to Mr. Borovoy, Mr. Swan, and Mr. Strader for their briefs, for their comments, and for answering the questions of the members.

Thank you very much for the work you did. Mr. Ken Robinson appreciates your work. I know Mr. Kilgour has taken out a membership in your association. Thank you very much for all that.

Mardi le 31, à 15 h 30, comparaitront la Chambre de commerce du Canada et la Canadian Manufacturers' Association.

M. Stollery: Ce sont deux groupes différents?

The Chairman: I think there are two different groups: The Canadian Chamber of Commerce and the Canadian Manufacturers' Association.

M. Stollery: Ils ont deux présentations écrites différentes?

The Chairman: Two different groups, yes: the Canadian Chamber of Commerce and the Canadian Manufacturers' Association, and two briefs.

Now we will adjourn.

[Traduction]

se présentent dans le cadre de situations concrètes. Si donc quelqu'un me demandait, dans l'abstrait, êtes-vous pour l'accès ou pour le secret, comme les gens demandent parfois: «Êtes-vous pour la paix et la sécurité, ou êtes-vous pour la liberté», ma réponse serait la suivante, précisez-moi quel est le problème.

Ce qui nous préoccupe ici est un exemple de ce que l'un de mes philosophes préférés appelait, «le sens tragique de la vie». Les conflits ne mettent pas toujours en opposition quelque chose de bon et quelque chose de mauvais, mais deux choses bonnes. Le problème est de savoir quelle bonne chose doit l'emporter sur l'autre, et il est important de préciser la situation dans chacun des cas. La question concrète du où, quand et comment, doit toujours se reporter à la résolution d'un problème précis. On en peut résoudre ce genre de questions dans l'abstrait.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur Borovoy.

Le président: Merci, monsieur Robinson.

Merci, monsieur Borovoy.

J'aimerais remercier les représentants de l'Association canadienne des libertés civiles qui sont venus comparaître devant nous. Je tiens à remercier M. Borovoy, M. Swan et M. Strader pour leurs mémoires et leurs commentaires et pour les réponses qu'ils ont fournies aux députés.

Nous vous sommes très reconnaissants pour le travail que vous avez fait. Je puis vous dire que M. Ken Robinson s'y intéresse tout particulièrement et je sais que M. Kilgour a demandé de devenir membre de votre association. Je tiens donc à vous remercier pour tout cela.

We will meet again on Tuesday, March 31, at 3.30, to meet with representatives of the Canadian Chamber of Commerce and of the Canadian Manufacturers' Association.

Mr. Stollery: There are two different groups?

Le président: Ce sont deux groupes différents: la Chambre de Commerce du Canada et l'Association des manufacturiers canadiens.

Mr. Stollery: Each one of these groups will present a different written memoire?

Le président: Oui, deux groupes différents comparaitront et chacun d'eux présentera un mémoire. Il s'agira de la Chambre de Commerce du Canada et de l'Association des manufacturiers canadiens.

La séance est levée.

APPENDIX "JLA-14"

SUBMISSIONS TO
House of Commons Standing Committee
on
Justice and Legal Affairs

RE
Bill C-43
The Accessibility of Government Information
and
The Protection of Personal Information

FROM
The Canadian Civil Liberties Association

DELEGATION

A. Alan Borovoy
(General Counsel)

Professor Ken Swan
(Member, Board of Directors)

Professor Irwin Cotler
(Member, Board of Directors)

Allan Strader
(Research Director)

Ottawa

March 26, 1981

INDEX

Introduction	
The Accessibility of Government Information	
The Preference for Harms-Test Over Class-Test Exemptions	
Reducing the Number of Class-Test Exemptions	
Reducing the Scope of the Class-Test Exemptions	
Reducing the Number of "In Confidence" Exemptions	
Reducing the Number of Other Statutory Exemptions	
The Special Conflict Between Access and Privacy	
Reducing the Indirect Powers of Exemption	
Reducing the Costs	
A Word About Enforcement and Administration	
The Protection of Personal Information	
Collection, Retention, and Disposal	
Uses and Disclosures	

APPENDICE «JLA-14»

MÉMOIRE AU:
Comité permanent
de la
justice et des questions juridiques

CONCERNANT:
Le bill C-43
Loi édictant la Loi sur l'accès
à l'information
et la
Loi sur la protection des renseignements
personnels

PRÉSENTÉ PAR:
L'Association canadienne pour les
libertés civiles

DÉLÉGATION:

A. Alan Borovoy
(conseiller général)

Ken Swan
(membre du conseil d'administration)

Irwin Cotler
(membre du conseil d'administration)

Allan Strader
(directeur de recherche)

Ottawa

Le 26 mars 1981

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	
Accessibilité à l'information détenue par le gouvernement	
Les exceptions-préférence du critère du préjudice par rapport à celui de la catégorie	
Réduction du nombre des exceptions fondée sur le critère de la catégorie	
Réduction de la portée des exceptions fondée sur le critère de la catégorie	
Réduction du nombre des exclusions—«renseignements de tiers à caractère confidentiel»	
Réduction du nombre des interdictions fondées sur d'autres lois	
Conflit entre l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels	
Réduction des pouvoirs indirects d'exclusion	
Réduction des coûts	
Quelques mots sur l'application de la loi	
Protection des renseignements personnels	
Collecte, conservation et retrait des renseignements personnels	
Usage et communication des renseignements personnels	

Access and Corrections.....
Reducing the Costs
A Word about Enforcement and Administration
Appendix No. 1—The Special Conflict Between Access and Privacy
(From the CCLA Brief to the Williams Commission in Ontario)
Appendix No. 2—The Special Conflict Between Access and Privacy
(From the Report of the Williams Commission in Ontario)

Summary of Recommendations.....

INTRODUCTION

The Canadian Civil Liberties Association is a national organization with a cross-country membership of more than five thousand individuals, eight affiliated chapters, and some thirty groups which in turn represent several thousands of people. The membership is drawn from all walks of life including lawyers, professors, trade unionists, housewives, media performers, writers, etc.

Essentially, CCLA objectives are two-fold:

- to promote fair procedures in the determination of government policy and the resolution of people's grievances
- to promote legal safeguards against the unreasonable invasion by public authority of the freedom and dignity of the individual.

It is not difficult to appreciate the relationship between these objectives and Bill C-43. Without adequate access to government information, many claimants could not effectively enforce their legal rights. Nor could the public at large effectively influence government policy. On the other hand, much of the information in the hands of government relates to individual citizens. Excessive access to such information can denude those citizens of their effective privacy.

In this regard, it is appropriate for the Canadian Civil Liberties Association to welcome the appearance of Bill C-43. The proposed protections for access and privacy represent an important contribution to the civil liberties of the Canadian people. Not the least of the Bill's important features are its provisions for challenging and overruling governmental decisions in these areas.

Inevitably, of course, the claims to access and privacy will come into conflict with various other public interests. And, just as inevitably, they will even conflict with each other. In our view, Bill C-43 does not strike a sufficiently reasonable balance among these competing interests. Nor are its provisions for administration, enforcement, and review as effective as they might be. Our ensuing submissions are directed, therefore, toward achieving a more equitable equilibrium of the

Accès et corrections
Réduction des coûts
Un mot au sujet de l'administration et de l'application.....
Annexe n° 1—Le conflit spécial entre l'accès aux renseignements et la protection de la vie privée
(Extraits du mémoire de l'Association canadienne pour les libertés civiles, adressé à la Commission Williams de l'Ontario.)
Annexe n° 2—Le conflit spécial entre l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.....
(Extraits du rapport de la Commission Williams de l'Ontario)
Resumé des recommandations

INTRODUCTION

L'Association canadienne pour les libertés civiles est une organisation nationale qui a plus de cinq mille membres répartis à travers le Canada, huit sections affiliées et quelque trente groupes représentant eux-mêmes plusieurs milliers de personnes. Ses membres proviennent des diverses sphères d'activités de la société; ce sont notamment des avocats, des professeurs, des syndicalistes ouvriers, des ménagères, des artistes et des auteurs.

Essentiellement, l'A.C.L.C. vise un double objectif:

- promouvoir de justes modalités dans l'établissement des politiques du gouvernement et dans le règlement des griefs des particuliers;
- promouvoir des mesures juridiques de protection contre tout empiètement injustifié, par l'autorité publique, sur la liberté et la dignité de la personne.

Il n'est guère difficile d'établir le lien qui existe entre ces objectifs et le bill C-43. Sans un accès adéquat à l'information détenue par le gouvernement, bien des requérants ne pourraient faire efficacement valoir leurs droits juridiques. Le public ne pourrait, non plus, influencer efficacement sur la politique du gouvernement. Par ailleurs, une grande partie de l'information aux mains du gouvernement concerne les particuliers. Un accès excessif à ces renseignements peut empiéter sur la vie privée de la personne.

A cet égard, il convient que l'Association canadienne pour les libertés civiles applaudisse au dépôt du bill C-43. Les garanties proposées en ce qui concerne l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels représentent une importante contribution aux libertés civiles du peuple canadien. Parmi les caractéristiques importantes du projet de loi, et non les moindres, figurent les dispositions permettant de contester et de casser des décisions rendues par le gouvernement à ce chapitre.

Évidemment, les demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels iront inévitablement à l'encontre de divers intérêts publics et s'opposeront même les unes aux autres. A notre avis, le bill C-43 n'établit pas un équilibre suffisamment raisonnable entre ces intérêts contradictoires. Les dispositions en matière d'administration, d'exécution et de révision ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être. Nos propositions visent donc un équilibre plus

interests in conflict and more viable remedies for the individuals involved.

THE ACCESSIBILITY OF GOVERNMENT INFORMATION

The Preference for Harms-Test Over Class-Test Exemptions

Compared to harms-test exemptions, class-test exemptions are more readily discernible by objective standards. At the same time, however, they are more susceptible to the problem of overbreadth. It is not possible, of course, to identify with precision every document—past, present, or future—which can legitimately be exempted from public access. Of necessity, the language used must be generic. Yet, the more generic it is, the more it will include.

In order for the right of public access to work, therefore, it is preferable, where possible, to move from class-tests to harms-tests. Better to risk some subjectivity than to court such overbreadth. The factor of subjectivity can be mitigated by the interplay of the claimant, the government, the Information Commissioner, and the courts. The factor of overbreadth is not capable of such mitigation. So long as the words allow the exemption of a document, that ends the matter. No matter how trivial its contents, the government cannot be ordered to release it. To whatever extent, therefore, class-test exemptions can be reduced, a freedom of information statute will be improved.

Even where the Bill does employ harms-tests, we note the relative absence of references to amounts or levels of harm. Under many of these exemptions, virtually *any* anticipated injury would appear sufficient to permit the withholding of the requisite information from public access. It is not hard to imagine that there will be many situations where the anticipated harm caused by disclosure would be trivial by comparison to the potential benefits. At the very least, in our view, this legislation should make some attempt to measure the harm involved. While it is recognized, of course, that precision about these matters is impossible, some descriptive terminology, however imprecise, would convey to the adjudicators that trivial or minimal injuries will not suffice to withhold information from the public. In this connection, perhaps the word “significant” will achieve the contemplated objective.

Reducing the Number of Class-Test Exemptions

An excellent candidate for the reduction of class-test exemptions is to be found in Section 16(1) dealing with law enforcement. Why should *any* or *all* information be exempted simply because it is “obtained . . . in the course of investigations pertaining to . . . the enforcement of any law of Canada or a province”? Suppose, for example, an environmental enforcement investigation were to uncover mercury or asbestos contamination? Why should there be a discretion to deprive the public of such vital information? Is this exemption sufficiently broad that it could also empower the withholding of even statistical information?

juste entre les divers intérêts qui s’opposent, ainsi que des solutions plus viables pour les particuliers.

ACCESSIBILITÉ DE L'INFORMATION DÉTENUE PAR LE GOUVERNEMENT

Les exceptions—préférence du critère du préjudice par rapport à celui des catégories

L'application de normes objectives permet de définir plus facilement les exceptions fondées sur le critère des catégories que celles qui s'inspirent du critère du préjudice. Celles-là sont par ailleurs plus susceptibles de poser le problème de la portée excessive. Évidemment, il est impossible de préciser tous les types de documents passés, actuels ou futurs pouvant légitimement être exclus. La formulation utilisée doit nécessairement être générale. Cependant, plus elle est générale, plus sa portée est grande.

Pour que fonctionne le droit d'accès, il est donc préférable de passer dans tous les cas possibles du critère des catégories à celui du préjudice. Mieux vaut risquer une certaine subjectivité qu'une portée excessive. Le facteur de la subjectivité peut être mitigé grâce à l'influence combinée du requérant, du gouvernement, du Commissaire à l'information et des tribunaux, mais celui de la portée excessive ne peut l'être. Si la formulation permet d'exclure d'un document, cela règle la question; le gouvernement ne peut être enjoint de le communiquer, même si son contenu est banal. Par conséquent, réduire de quelque degré que ce soit les exceptions fondées sur les catégories, permettra d'améliorer toute loi sur la liberté de l'information.

Même lorsque le projet de loi a recours au critère du préjudice, nous constatons l'absence relative de renvois à des degrés ou à des niveaux de préjudice. Dans bon nombre de ces exceptions, presque *tout* préjudice anticipé semblerait suffisant pour permettre de soustraire des renseignements demandés à l'accès du public. On peut facilement imaginer de nombreuses situations où le préjudice anticipé serait minime en comparaison des avantages que pourrait apporter la divulgation. Nous estimons que le projet de loi devrait du moins tenir compte du degré du préjudice. Évidemment, la précision est impossible, mais des termes descriptifs, même imprécis, feraient comprendre aux adjudicateurs que des préjudices banals ou minimes ne suffisent pas pour soustraire des informations à l'accès du public. Le mot «appréciable» permettrait peut-être d'atteindre l'objectif visé ici.

Réduction du nombre des exceptions fondées sur le critère de la catégorie

On trouve au paragraphe 16(1) concernant les enquêtes un bon exemple de cas où pourraient être réduites les exceptions fondées sur le critère de la catégorie. Pourquoi *tous* les renseignements devraient-ils être exclus simplement parce qu'ils ont été «obtenus . . . au cours d'enquêtes visant à . . . faire respecter les lois fédérales ou provinciales»? Supposons par exemple, qu'une enquête visant à faire respecter l'environnement révèle une contamination par le mercure ou l'amiante. Pourquoi devrait-on avoir le pouvoir discrétionnaire de ne pas divulguer ces renseignements d'importance capitale? Cette exception est-elle suffisamment vaste pour permettre que même des renseignements statistiques ne soient pas divulgués?

It is one thing, of course, to withhold the foregoing categories of information in circumstances where their disclosure could reasonably be expected to *harm* some law enforcement investigation. But, as these examples strongly suggest, there would be many circumstances where no such harm could reasonably be anticipated. In view of such consideration, we would recommend that a harms-test be required in all of the law enforcement exemptions.

Sections 14 (federal-provincial relations), 15 (defence, international affairs, etc.), and 16(2) (aids to crime), combine a harms-test with a class-test. They empower the withholding of information which "could reasonably be expected to be injurious" to these interests. But then they go on to list, for exemption, a number of classes of information without requiring any assessment of harm. Again, the list of class-test exemptions may incur the risk of overbreadth. Note, for example, the Section 15 exemption for "information relating to the quantity, characteristics . . . of weapons". Should the government be able to deny the public such information under *any* and *all* circumstances? It is not difficult to anticipate, of course, numbers of situations where the release of such data would truly harm the defence of our country. But there could also be occasions where such disclosures would not hurt our defences at all; indeed, the consequent public scrutiny might be helpful to them.

Accordingly, the classes enumerated in Sections 14, 15, and 16(2) should not automatically be entitled to exemption. Rather they should be treated simply as illustrations of what might reasonably be regarded as injurious to the interests at issue. As illustrations, however, they would be supportive, not conclusive, of governmental claims for exemption. In our view, such an approach would strike a much better balance than the kind of overboard class-test which the Bill now provides.

Similar considerations might be applied to the Section 18 exemptions dealing with anticipated harm to Canadian economic interests. Section 18(a) would exempt a range of economic information simply because it has "substantial value or is reasonably likely to have substantial value". This proposed exemption contains no reference whatever to anticipated harm or to an undue benefit. In the absence of such apprehended consequences, there is no valid basis to include this exemption.

Section 18(c) contains a harms-test but, like Sections 14, 15, and 16(2), it goes on to list for exemption a number of classes of information without requiring any assessment of harm. While the disclosure of such "contemplated" transactions might often damage the country's economic interests, it is difficult again to believe that this would *always* be the case. It is quite conceivable, for example, that the disclosure of some contemplated acquisitions of property would serve to discourage certain foolish extravagances. We would propose, therefore, that the classes enumerated in Section 18(c) be treated along the lines of what we recommended for their counterparts in Sections 14, 15, and 16(2)—as illustrations only of what might be regarded as injurious.

Évidemment, il est justifié de ne pas communiquer les catégories de renseignements pré-citées lorsque cela risque vraisemblablement d'être préjudiciable à une enquête visant à faire respecter la loi. Mais comme le suggèrent fortement les exemples donnés dans beaucoup de cas, aucun préjudice ne pourrait raisonnablement être anticipé. Cela dit, nous recommandons l'application du critère du préjudice à toutes les exceptions relatives aux enquêtes.

L'article 14 (affaires fédéro-provinciales), l'article 15 (affaires internationales et défense) et le paragraphe 16(2) (méthodes de protection) combinent un critère de préjudice et un critère de catégorie. Ils permettent de refuser la divulgation de renseignements lorsque cela «risquerait vraisemblablement de porter préjudice» aux intérêts en cause. Mais ils énumèrent aussi un certain nombre de catégories de renseignements exclus sans exiger une évaluation du préjudice possible. Encore une fois, la liste des exceptions fondées sur des catégories peut entraîner le risque d'une portée excessive. Signalons, par exemple, l'exception visée à l'article 15 pour ce qui est des «renseignements concernant la quantité, les caractéristiques . . . des armes». Le gouvernement devrait-il pouvoir refuser au public l'accès à ces renseignements dans *toutes* les circonstances? Il n'est guère difficile de prévoir évidemment un certain nombre de situations où la divulgation des données serait vraiment préjudiciable à la défense de notre pays. Mais il pourrait aussi y avoir des occasions où leur divulgation non seulement ne serait pas préjudiciable à notre défense mais pourrait être utile.

Par conséquent, les catégories énumérées aux articles 14 et 15 et au paragraphe 16(2) ne devraient pouvoir être automatiquement exclues. Elles devraient plutôt simplement servir d'exemples de ce qui peut raisonnablement être considéré comme préjudiciable à des intérêts. À ce titre, elles permettraient d'appuyer les demandes gouvernementales d'exception sans toutefois être probantes. À notre avis, une telle méthode serait bien meilleure que les catégories excessivement vastes actuellement prévues au projet de loi.

De même en est-il des exceptions de l'article 18 concernant le préjudice pouvant être causé aux intérêts économiques du Canada. Le paragraphe 18(1) excluait divers renseignements économiques du simple fait qu'ils ont «une valeur importante» ou qu'ils peuvent «vraisemblablement en avoir une». Cette exception proposée ne parle nullement de quelque préjudice possible ou avantage injustifié que ce soit. Aussi n'est-il pas justifié de l'inclure.

Le paragraphe 18(c) énonce un critère de préjudice mais, comme les articles 14 et 15 et le paragraphe 16(2), il énumère aussi un certain nombre de catégories de renseignements exclus, sans devoir être évalué au niveau du préjudice. Bien que la divulgation de ces «projets» de transactions puisse souvent être préjudiciable aux intérêts économiques du pays, il est encore une fois difficile de croire que ce serait *toujours* le cas. On peut facilement concevoir, par exemple, que la divulgation de ces projets d'achat de valeurs mobilières servirait à décourager certaines extravagances insensées. Nous proposons donc que les catégories énumérées au paragraphe 18(c) soient traitées conformément à ce que nous avons recommandé pour les articles 14 et 15 et le paragraphe 16(2), c'est-à-dire qu'elles servent tout simplement d'exemples de ce qui pourrait être considéré comme préjudiciable.

Reducing the Scope of the Class-Test Exemptions

Despite the best of intentions and efforts, it is likely that certain categories of information will require a class-test exemption. The kind of matters involved could well preclude a case by case assessment of injury. But, in view of the predisposition to overbreadth, it would be useful to examine the surviving class-test exemptions so that, where possible, their scope might be reduced. Consider the Section 22 exemption for "advice or recommendations developed by or for a government institution or Minister of the Crown". While elements of such an exemption are difficult to impugn on a class-test basis, the Section might nevertheless stretch beyond the bounds of necessity. Documents embodying such "advice or recommendations" frequently also contain factual data and expert interpretations of the data. While certain advice and recommendations might legitimately be withheld, no such case could be made insofar as the factual and interpretive material is concerned. To the extent that the latter material can be severed, the statute should require it.

But there are even certain kinds of "advice or recommendations" that should not be covered by this exemption. It is one thing, for example, to exempt the recommendations of a civil servant concerning policy choices. But it is another thing entirely to exempt the advice of a professional expert concerning what is likely to happen as a result of such choices. Nor should the recommendations of a public inquiry be immune from disclosure. Moreover, the words "advice and recommendations" should not apply so as to exempt an explanation or interpretation of a decision already made, the reasons or justifications for such a decision, or any guidelines for the interpretation of existing laws and regulations.

The class exemption for solicitor-client privilege may also extend too far. In law the privilege belongs to the client, not to the solicitor. The silence of the solicitor is required in order to protect the interests of the client. But this is not to oblige the client to protect his solicitor's communications. In the unique situation where government is the client, the determination of disclosure versus confidentiality should depend upon the timing and subject matter of the communication at issue. The mere fact that the document in question represents the advice of a solicitor should not, by itself, resolve the issue.

Indeed, there will be many occasions when the public should know what legal advice has been given to the government. The test with respect to any such communications is whether the public's tactical advantage in secrecy outweighs its general interest in scrutiny. If, for example, litigation has begun or is pending, legal advice relevant to it might well be withheld. On the other hand, in situations where litigation has been completed or is not even contemplated, there might be a more compelling case for disclosure.

In general, there will be little objection to the exemption in Section 20(2) for the "results of product or environmental

Réduction de la portée des exceptions fondées sur le critère des catégories

En dépit des meilleures intentions et des plus grands efforts, certains renseignements devront probablement être exclus en fonction du critère des catégories. En effet, certains types de questions ne se prêtent pas à une évaluation du préjudice possible. Mais vu la tendance à l'excès dans la portée, il serait utile d'examiner les exclusions restantes fondées sur les catégories, de manière à en réduire la portée dans la mesure du possible. Prenons le cas de l'exclusion visée à l'article 22 en ce qui concerne les «avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre de la Couronne». Bien qu'on puisse difficilement refuser certains éléments de cette exception en se fondant sur un critère de catégorie, l'article va néanmoins au-delà de ce qui est nécessaire. Des documents renfermant de tels «avis ou recommandations» renferment également souvent de simples faits et des interprétations de ceux-ci faites par des spécialistes. On peut peut-être à juste titre refuser la communication de certains avis ou recommandations, mais il n'en est certainement pas de même des faits et des interprétations. Dans la mesure où ceux-ci peuvent être prélevés des documents renfermant des avis ou recommandations, la loi devrait l'exiger.

Par surcroît, certains types d'avis ou de recommandations ne devraient pas être visés par cette exclusion. C'est une chose d'exclure, par exemple, les recommandations d'un fonctionnaire concernant des choix de principe, mais c'en est une autre d'exclure l'avis d'un spécialiste concernant les répercussions probables de ces choix. Les recommandations faites à la suite d'une enquête publique ne devraient pas non plus être exemptes de divulgation. En outre, les mots «avis et recommandations» ne devraient pas être appliqués de manière à exclure l'explication ou l'interprétation d'une décision déjà prise, les raisons ou la justification d'une telle décision, ou encore toute directive visant l'interprétation de lois ou de règlements existants.

L'exception relative au secret professionnel des avocats, qui se fonde elle aussi sur le critère de la catégorie, va peut-être également trop loin. En droit, le secret professionnel est le privilège du client et non celui de l'avocat. Le silence de l'avocat vise à protéger les intérêts du client et non à obliger ce dernier à protéger les communications de son avocat. Dans la situation unique où le gouvernement est le client, déterminer s'il y a lieu ou non de divulguer un renseignement devrait être fonction du moment et de la question en cause. Le simple fait que le document représente l'avis d'un avocat ne devrait pas en soi régler la question.

En fait, en maintes occasions, le public doit savoir quels conseils juridiques ont été donnés au gouvernement. Le critère applicable à de telles communications consiste à déterminer si, d'un point de vue tactique, il vaut mieux informer le public ou garder le secret. Par exemple, si des poursuites ont été entamées ou attendent une décision, les conseils juridiques relatifs à l'affaire pourraient très bien ne pas être divulgués. Par ailleurs, dans les cas où les poursuites sont terminées ou qu'il n'a pas été question de poursuites, il est peut-être plus impératif de divulguer les renseignements en cause.

En règle générale, il ne devrait guère y avoir opposition à l'exclusion prévue au paragraphe 20(2) visant les «résultats

testing" if the government performed such testing for a fee. Yet, even here, the exemption may be overbroad. Suppose, for example, the results of such a test revealed a substantial health hazard? It is questionable whether the mere payment of a fee should suffice to deny the public such information. We would recommend, therefore, an exemption to this exemption in situations where, in the opinion of the adjudicator, an overriding public interest would be served by disclosure. Moreover, the other exemption incorporated in Section 20(2) appears needlessly patronizing—the results of a test which the head of the institution believes to be misleading. This exemption should be dropped entirely.

Reducing the Number of "In Confidence" Exemptions

It is hard to quarrel with the inclusion of a class exemption for information which is received by the government from other parties in confidence. Unless the government could guarantee to treat the information in confidence, there would be little basis for the kind of trust which is so necessary in the government's dealings with other parties. What the skeptical critic cannot overlook, however, is the possibility that the government might too readily agree to receive, in confidence, information which should be made public.

In this connection, the Information Commissioner should be able to assess whether any of these agreements involve the unreasonable concealment of information which should be made public. To the extent that such a judgment is made, the Commissioner should be empowered to try and negotiate a voluntary release of the information at issue. In cases where these negotiations fail, the Information Commissioner should be empowered to report to Parliament the existence, if not the details, of such questionable agreements. The anticipation of political embarrassment from such reports could well serve as a deterrent against the unreasonable receipt of information "in confidence".

Reducing the Number of Other Statutory Exemptions

The Bill would mandatorily exempt those categories of information which other Acts of Parliament require to be withheld.

In order to reduce what might be needless exemptions mandated by such other statutes, this Bill requires the establishment of a Parliamentary Committee to review the other statutes and report back its findings within a particular period of time. In view of the experience with so many committee and royal commission reports, this procedure inspires little confidence that the requisite amendments will be made. Accordingly, we would suggest a change in the procedure. After a designated period of time, the provisions of all other statutes should lapse to the extent that they require or permit the withholding of information from public scrutiny. The only way to prevent the lapse would be for Parliament to re-enact the restriction. The adoption of such a procedure would force a Parliamentary analysis, case by case, of every such statutory

d'essais de produits ou d'essais d'environnement» lorsque le gouvernement aura mené ces essais à titre onéreux. Cependant, même dans ce cas-là, l'exclusion est peut-être trop large. Supposons, par exemple, que les résultats d'un de ces essais ait démontré que le produit est dangereux pour la santé? Il faut se demander si une simple question monétaire peut suffire à justifier le refus de divulguer ce genre de renseignement. Par conséquent, nous recommandons qu'une exception soit prévue à cette exclusion lorsque, de l'opinion de l'arbitre la divulgation du document servirait l'intérêt public. En outre, l'autre exclusion prévue au paragraphe 20(2) nous semble inutilement condescendante: lorsque le responsable d'une institution croit que les résultats risquent d'induire en erreur. Cette exclusion devrait disparaître.

Réduction du nombre des exclusions-renseignements de tiers à caractère confidentiel

Il est difficile de mettre en doute l'exclusion générale des renseignements que le gouvernement obtient de tiers à titre confidentiel. Si le gouvernement ne peut pas garantir le secret, la confiance, qui est essentielle aux échanges du gouvernement avec d'autres parties, sera éfritée. Le sceptique ne peut s'empêcher cependant de penser que le gouvernement pourrait accepter trop facilement de recevoir, à titre confidentiel, des renseignements qui devraient être publiés.

A cet égard, le Commissaire à l'information devrait être autorisé à effectuer des vérifications régulières des ententes que prend le gouvernement. En prenant connaissance de tous les documents, le Commissaire à l'information sera en mesure d'évaluer si ces ententes portent sur des documents qui devraient être publiés. Dans la mesure où il est autorisé à faire cette évaluation, le Commissaire devrait également être autorisé à négocier une publication volontaire du document. Dans les cas où les négociations sont stériles, le Commissaire à l'information devrait être autorisé à signaler au Parlement l'existence, sinon les particularités, de ces ententes. Devant la possibilité que ces rapports soient signalés au Parlement, les partis politiques feraient montre de prudence à la réception de documents à titre confidentiel.

Réduction du nombre des interdictions fondée sur d'autres lois

Le projet de loi prévoit des exemptions pour les catégories de documents dont une autre loi du Parlement interdit la communication.

Afin de réduire le nombre des exclusions inutiles fondées sur ces autres lois, le projet de loi prévoit la création d'un comité parlementaire chargé de réviser ces autres lois et de déposer devant le Parlement un rapport dans un délai précis. L'expérience passée de nombreux comités et commissions royales d'enquête, nous amène à mettre en doute l'application du rapport de ce comité. Par conséquent, nous recommandons que les formalités soient modifiées. Après un délai donné, les dispositions de toutes les autres lois prévoyant la non-divulgateion de renseignements au public devraient tomber en désuétude, sauf si le Parlement réadoptait les restrictions. Ainsi, chaque disposition législative interdisant la divulgation de renseignements devrait être examinée par le Parlement. Il

provision. The onus would be where it should be—on those who wish to withhold information.

The Special Conflict Between Access and Privacy

With few exceptions, Section 19 requires the withholding of any record containing information about an identifiable individual. The Bill then sets out a list of categories which must be denied public access, but they are to apply "without restricting the generality of the foregoing".

As much as we support the protection of personal information from unwarranted disclosure, we regard this exemption as needlessly, even perilously, wide. There are innumerable situations where the whole point of public access could be thwarted unless the names of the concerned parties were available for public scrutiny. The public's ability to influence government performance will frequently require a knowledge of how government treats different people—rich, poor, friends, foes, etc.

Indeed, such public identification will often be necessary to ensure the requisite government action. The current Section 19 must be seen, therefore, as a potential impediment to much of the contemplated access exercise.

The Joint Parliamentary Committee on this subject proposed to resolve this problem by providing an exemption to freedom of information for what it called "unwarranted" invasions of personal privacy. This approach would involve a "balancing test" from case to case. Like the Parliamentary Committee, we are not prepared to assume that the protection of "personal information should so invariably prevail over the interests of public disclosure. But, unlike the Parliamentary Committee, we are not prepared to endow the adjudicators with such a wide discretion to resolve such conflicts as their taste buds might dictate.

While such legislation cannot predetermine how these conflicts are to be resolved, it can set out a number of guidelines on the basis of which the adjudications should be rendered. The appendix to this brief contains a number of possible guidelines which this legislation might well incorporate. In the first place, we reproduce some suggestions we made a few years ago to the Williams Commission in Ontario. In the second place, we reproduce the guidelines recommended by the Williams Commission itself. In our view, the approach taken and the guidelines recommended in both documents represent a sound basis for the development of statutory criteria in this difficult problem area.

Reducing the Indirect Powers of Exemption

Unfortunately, the Bill's direct powers of exemption do not exhaust the government's ability to withhold information from public access. In these respects, the Bill creates a number of possibilities for the government to do indirectly what it might not be able to do directly.

Section 5(3) might be construed so as to permit the exclusion of material from a published index on the basis of the Minister's unilateral determination that the material at issue

incomberait à ceux qui préconisent la non divulgation de prouver que ce genre de disposition s'impose.

Conflit entre l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels

L'article 19 prévoit la non-divulcation, sauf rares exceptions, d'un document contenant des renseignements qui permettent d'identifier une personne. Le projet de loi énumère ensuite les catégories à l'égard desquelles l'accès sera refusé, mais précise que ces exclusions s'appliquent «aux renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable.

Nous voulons que soient protégés les renseignements personnels, mais nous considérons que cette exclusion est inutilement—voire dangereusement générale. Il existe de nombreux cas où le principe de l'accès à l'information serait bafoué si les noms des parties visées n'étaient pas divulgués. Si l'on veut que le public puisse avoir quelque influence sur la bonne marche de l'administration, il faut souvent qu'il sache comment le gouvernement traite les différentes catégories de personne, les riches, les pauvres, les amis, les adversaires, etc.

De fait, cette identification du public sera souvent nécessaire pour assurer que le gouvernement prenne les mesures nécessaires. Il faut donc considérer l'article 19 actuel comme une entrave à l'exercice du droit à l'information.

Le comité mixte parlementaire chargé de la question a proposé comme solution de prévoir une exemption pour ce que le comité appelle des intrusions "injustifiées" dans la vie privée. Mais cela suppose un examen de chaque cas. Comme les membres du Comité parlementaire, nous ne voulons pas que la protection des "renseignements personnels" prime invariablement les intérêts du public. Cependant, contrairement aux membres du Comité parlementaire, nous ne sommes pas prêts à conférer des arbitres une aussi grande latitude pour résoudre ces différends selon leurs caprices.

Bien qu'un projet de loi ne puisse pas, à l'avance, prévoir le mode de résolution de ces conflits, il peut quand même établir des principes directeurs dans la matière. L'annexe au présent mémoire expose certains principes directeurs qui pourraient être incorporés au projet de loi. Nous reproduisons d'abord les suggestions que nous avons faites, il y a quelques années, à la Commission Williams de l'Ontario. Nous reprenons ensuite les principes directeurs qu'a recommandés la Commission Williams. A notre avis, l'approche adoptée et les principes directeurs recommandés dans ces documents constituent un bon fondement pour élaborer les critères législatifs afin de résoudre ces problèmes.

Réduction des pouvoirs indirects d'exclusion

Nous déplorons que les pouvoirs directs d'interdiction contenus dans le projet de loi ne limitent pas les possibilités que peut avoir le gouvernement de refuser la divulgation de documents. A cet égard, le projet de loi offre certaines possibilités au gouvernement d'agir indirectement lorsqu'il ne pourra le faire directement.

Le paragraphe 5(3) pourrait être interprété comme permettant l'exclusion de documents du répertoire publié, lorsque le ministre décide unilatéralement que le document en question

falls into an exempted category. To the extent that a Minister did this, he would effectively withhold access to material and simultaneously by-pass the review machinery of the Act. A proper indexing system is obviously crucial to freedom of information. We would suggest, therefore, that the indexing system itself be made explicitly subject to the jurisdiction of the Information Commissioner. In the event of a dispute over an exclusion from an index, the Commissioner should be empowered to seek redress in the courts. In the event of a dispute over the adequacy of descriptions in an index, the Information Commissioner should have recourse to publicity and Parliament. In order to ensure the viability of this approach, the Ministers should be required to notify the Information Commissioner about any proposed exclusions from a published index.

At the moment, a governmental refusal of an access claim need not be accompanied by any indication as to whether the record at issue is even in existence. The prospect of complaining and litigating for what may be a non-existent record could well discourage the most meritorious of applications. Admittedly, there are some situations where the public interest might well be served by the non-acknowledgement of a record's existence. At most, however, that is an argument for a narrow exemption confined to such situations. Accordingly, governmental refusals to provide access should be encumbered by the obligation to indicate whether or not the record at issue is in existence unless such acknowledgement could reasonably be expected to cause one of the statute's apprehended injuries. But, even where such non-acknowledgement is exercised, the government should be obliged automatically to report its decision to the Information Commissioner. In that way, some independent review will occur even if the applicant has already been effectively discouraged.

It is conceivable that some access claims might be refused on the grounds that the requisite "control" over the information did not reside in the government institution which was approached. It would be helpful, therefore, if the Act spelled out more precisely the components of "control". At a minimum, in our view, it should include either actual physical possession or an effective right to acquire such possession. If either of those two elements are present in any government institution, it should be deemed to have sufficient "control" for purposes of responding to access claims.

Reducing the Costs

A perennial impediment to the quest for justice is financial cost. If freedom of information is going to work, the cost of access will have to be moderate. We are concerned that the fees and costs provisions of this bill will not adequately serve the goal of moderation. It would be helpful, therefore, to consider some measures for the reduction of costs.

At the moment, the only access contemplated by the Bill involves the physical transmission of a copy of the record sought by the applicant. Strangely, the Bill does not confer upon the applicant any right to inspect the record at issue. In many cases, however, inspection might well prove satisfactory. To the extent that it did, of course, the transaction might be handled less expensively. At least in those cases where the

tombe dans une catégorie d'exclusion. Dans la mesure où le ministre est autorisé à procéder ainsi, il peut, de fait, interdire l'accès à des documents et, en même temps, contourner le mécanisme de révision prévu à la loi. Un bon système de répertoire est essentiel à la liberté d'information. Nous recommandons par conséquent que le système relève explicitement du Commissaire à l'information. Dans les cas de litige sur les exclusions du répertoire, le Commissaire devrait être autorisé à s'adresser au tribunal pour obtenir réparation. Dans les cas de litige sur les descriptions portées au répertoire, le Commissaire à l'information devrait pouvoir s'adresser au public et au Parlement. Afin que cette méthode soit efficace, il faudrait demander au ministre d'avertir le Commissaire à l'information de tout projet d'exclusion du répertoire publié.

A l'heure actuelle, le gouvernement peut refuser une demande sans préciser si le document demandé existe. La possibilité d'entamer les procédures pour obtenir un dossier qui n'existe peut-être pas peut décourager la personne la plus justifiée à présenter une demande. Bien sûr, il est des cas où l'intérêt public peut exiger qu'on ne reconnaisse pas l'existence d'un document. Cependant, il s'agit là tout au plus d'un argument en faveur d'une exclusion d'application plus limitée. Par conséquent, les refus de communication devraient être accompagnés d'une obligation d'indiquer si le dossier demandé existe, à moins que cette information même ne puisse comporter un préjudice prévu dans la loi. Par ailleurs, même dans les cas où le ministre ne reconnaît pas l'existence d'un document, il devrait être tenu de signaler sa décision au Commissaire à l'information. Ainsi, il y aura une révision indépendante, même si la personne qui a présenté une demande l'a, de fait, retirée.

Il est possible que certaines demandes de communication de document soient refusées parce que le «contrôle» de ce document ne relève pas de l'institution gouvernementale à laquelle on s'est adressé. Il serait par conséquent utile de préciser dans la loi les éléments du «contrôle». A notre avis, à tout le moins, il faudrait comprendre, soit la possession du document soit un droit réel de se procurer ce document. Si une institution gouvernementale a un de ces deux éléments, elle devrait être considérée comme ayant un «contrôle» suffisant pour répondre aux demandes de communication.

Réduction des coûts

Les coûts financiers ont toujours été un obstacle à la justice. Si le gouvernement veut appliquer le principe de la liberté de l'information, il doit prévoir des frais modérés d'accès. A notre avis, les dispositions du projet à l'étude portant sur les coûts et les frais n'assurent pas cette modération. Par conséquent, il nous semblerait utile de songer à des mesures permettant de réduire les coûts.

A l'heure actuelle, le projet de loi ne prévoit, comme accès à un document, que la transmission d'un exemplaire du document demandé. Il est étonnant que le projet de loi ne permette pas au demandeur de consulter le document. Dans bien des cas, la simple consultation pourrait satisfaire le demandeur. Dans la mesure où la consultation serait possible, la communication coûterait moins cher. Au moins dans les cas où les frais

costs accumulated more by copying than by searching, a right of inspection would help considerably to reduce the account.

Under the present terms, disputes over proposed access fees could be referred to the Information Commissioner. But, unlike disputes concerning actual rights of access, fees disputes cannot be referred to the courts. In such circumstances, therefore, governmental decisions will not be subject to reversal. Even or perhaps especially where disputes about fees are concerned, it is unnecessary and unfair for the government to be the umpire of its own ball game. In our view, the Bill should be amended so as to empower the Information Commissioner to reverse the government on the question of fees.

In the event that a question concerning a right of access is referred to the courts, there could be a further and substantial question of costs. One way to bring such court costs within the competence of low and middle income applicants is to expand their claims on the public purse. In our view, there should be an incontestable right to publicly subsidized court costs in those situations where the Information Commissioner substantially supports the position of the applicant. Surely that would constitute a reasonable amendment. The Information Commissioner would be an independent official created by the legislation. If such an official thought that there were so much merit in the applicant's position, it would be in the public interest to have the matter litigated. And what is in the public interest has a valid claim on the public purse.

A Word About Enforcement and Administration

Section 33 requires that, before commencing an investigation, the Information Commissioner must notify the head of the government institution concerned and reveal the substance of whatever complaint is involved. It is interesting to note the relative absence of such encumbrances elsewhere in our law. Few government departments, for example, are required to notify citizens before investigating them. Why the special solicitude for government officials? There is no reason for double standards in these matters. Like the ordinary civilian, the head of a government institution should have an opportunity to make representations before suffering the effects of an adverse adjudication. And, like the ordinary civilian, such head should be initially susceptible to investigation without advance warning.

Section 68(d) permits various Ministers to prescribe "what information" is to be included in their departmental reports to Parliament regarding the experience with freedom of information. Such a wide range of ministerial discretion is hardly consistent with the objectives of this Bill. The *statute*, not the Minister, should determine the range of information to be reported to Parliament.

Section 74(2) empowers Cabinet to add to the schedule of agencies which will be governed by this legislation. Thus, if any new agencies were created, the Act would not apply to them unless and until Cabinet specifically added them to the schedule. Governmental inertia should not operate so as to preclude the right of public access. In our view, the procedure should be turned around. This legislation should apply to all

sont plus imputables à la copie qu'à la recherche, le droit de consultation pourrait réduire considérablement les frais.

Selon le projet de loi actuel, les litiges sur les frais de communication pourraient être référés au Commissaire à l'information. Cependant, contrairement aux litiges sur les droits réels de communication, les conflits portant sur les frais ne peuvent être portés devant les tribunaux. Dans ces cas, les décisions de gouvernement ne sont pas renversables. Même dans les conflits portant sur les frais—surtout ceux-là, peut-être, il est inutile et injuste que le gouvernement soit à la fois juge et partie. A notre avis, le projet de loi devrait être modifié de façon à permettre au Commissaire à l'information de renverser la décision gouvernementale sur les frais.

Lorsque le droit d'accès est référé aux tribunaux, il peut y avoir d'autres frais considérables. Pour permettre au demandeur à revenu faible un moyen de porter sa cause devant les tribunaux, il faudra que l'État se charge des coûts afférents au tribunal. A notre avis, il devrait exister un droit incontestable au subventionnement des frais de justice par l'état lorsque le Commissaire à l'information partage essentiellement l'avis du demandeur. Nous sommes convaincus qu'il s'agirait d'une modification raisonnable. Le Commissaire à l'information serait un fonctionnaire indépendant créé par la loi. Si ce fonctionnaire pensait que l'opinion du demandeur est très défendable, il serait de l'intérêt public de faire régler la question par le tribunal. Or, là où nous faisons en outre valoir que ce qui est de l'intérêt public est en jeu, il convient de puiser dans les deniers publics.

Quelques mots sur l'application de la Loi

Aux termes de l'article 33, le Commissaire à l'information, avant de procéder aux enquêtes prévues par la loi, avise le responsable de l'institution fédérale concernée de son intention d'enquêter et lui fait connaître l'objet de la plainte. Il est intéressant de remarquer la relative rareté de telles obligations ailleurs dans nos lois. Par exemple, rares sont les ministères qui sont tenus d'aviser les citoyens avant d'entreprendre une enquête à leur sujet. Pourquoi accorder un traitement de faveur aux fonctionnaires? Il n'y a aucune raison qui puisse justifier cette politique des deux poids, deux mesures. Tout comme le citoyen ordinaire, le responsable de l'institution fédérale devrait pouvoir se faire entendre avant de subir les conséquences d'une décision négative. Mais à l'instar du citoyen ordinaire, ce responsable devrait au départ faire l'objet d'une enquête d'avertissement préalable.

Aux termes du paragraphe 68d), les ministres peuvent déterminer «la forme et le fond» des rapports présentés au Parlement eu égard à la liberté d'information. Un pouvoir discrétionnaire aussi vaste accordé aux ministres est difficilement conciliable avec les objectifs du projet de loi. Il incombe à la loi et non au ministre de déterminer la forme et le fond des rapports qui sont présentés au Parlement.

Aux termes du paragraphe 74(2), le Cabinet peut ajouter d'autres institutions à la liste des organismes qui seront régis par la loi. Ainsi, si un nouvel organisme est créé, il n'est pas soumis à la loi à moins que le Cabinet ne l'ajoute à l'annexe. L'inertie du gouvernement ne devrait pas priver le public de son droit à l'information. A notre avis, il faudrait que ce soit le contraire, que la loi s'applique à tous les ministères, organis-

government departments, agencies, Crown corporations, and public institutions effectively controlled by the government, now and hereafter, unless this or subsequent legislation explicitly exempts them. Again, this would put the onus where it should be—on those seeking an exemption from public access.

Despite the fact that this Bill was introduced about a year after the comparable Bill of the previous government, this one proposes a longer transition period before all records would be covered. These circumstances cast some doubt on the need for such a lengthy transition period. At the very least, therefore, any governmental failure to have records ready for inclusion under the Act should be subject to the investigative jurisdiction of the Information Commissioner. The government should be required to account for its delays and such accounting should be amenable to evaluation by the independent official created under the Act. Perhaps the prospects of political embarrassment would accelerate the establishment of the Act's machinery.

Many government departments publish manuals and guidelines to assist their officials in the performance of their various tasks. These manuals often contain interpretations of the applicable laws and regulations. Unfortunately, there does not appear to be a uniform policy requiring access to these documents. Since they can affect the rights of the public in very substantial ways, they ought to be subject to certain special rules.

Such government manuals should generally be made available to the public without the necessity of resorting to the procedures of the Act. The Information Commissioner should be required to conduct periodic audits in order to ensure compliance with this provision. In the event of undue delay, recalcitrance, or a claim for exemption, the Information Commissioner should be empowered to seek a corrective order from the courts. In the absence of a proper exemption, no person should be subject to an adverse decision by the operation of such internal rules unless the accessibility requirements were fulfilled or the person in question had actual notice of the relevant rules.

There is one further useful role which, in our view, the Information Commissioner might play. Before any Bill becomes law, the Information Commissioner should be asked to comment on its access implications. And, as an ongoing exercise, the Commissioner's annual report should include similar comments with respect to existing statutes. The expertise and credibility developed by this office should become a much greater influence in the political decisions affecting these vital interests.

THE PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION

Collection, Retention, and Disposal

The power to collect personal information appears needlessly wide. The Bill simply specifies that such information must relate "directly to an operating program or activity" of a government institution. In our view, the Bill should be amend-

mes, sociétés de la Couronne et établissements publics sur lesquels le gouvernement exerce effectivement un droit de regard (aujourd'hui ou à l'avenir), à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une exception explicite. Une fois de plus, ce sont les personnes qui préconisent la non-divulgence qui devraient, comme il se doit, prouver qu'il y a lieu de prévoir une exception.

Bien que le projet à l'étude ait été présenté environ un an après que le gouvernement précédent eut proposé une mesure législative, il prévoit une période transitoire plus longue avant que tous les documents tombent sous le coup de la loi. Dans ces circonstances, il n'est pas évident qu'il faille une période transitoire aussi longue. A tout le moins, par conséquent, tout défaut, de la part du gouvernement, de soumettre les documents à la loi, devrait faire l'objet d'une enquête de la part du Commissaire à l'information. Le gouvernement devrait être tenu de rendre compte de ses retards, qui devraient être étudiés par le fonctionnaire indépendant créé par la loi. Peut-être la perspective d'un embarras politique accélérerait-elle la mise en place du dispositif d'application.

Nombre de ministères publient des guides et des lignes directrices pour aider leurs fonctionnaires dans leur travail. Ces manuels contiennent souvent des interprétations des lois et règlements en vigueur. Malheureusement, il ne semble pas y avoir de politique uniforme en ce qui concerne l'accès à ces documents. Puisqu'ils peuvent influencer sensiblement sur le droit du public à l'information, ils devraient être assujettis à certains règlements particuliers.

Ces guides du gouvernement devraient être en général mis à la disposition du public sans que ce dernier doive recourir à la loi pour les obtenir. Le Commissaire à l'information devrait effectuer des vérifications périodiques afin de s'assurer que cette disposition est respectée. Dans l'éventualité de retards indus, d'hésitation ou d'une demande d'exception, le Commissaire à l'information devrait avoir le pouvoir d'obtenir une ordonnance rectificative des tribunaux. S'il n'y a aucune exception légitime, personne ne devrait être victime d'une décision défavorable à cause de ces règlements internes, à moins que les exigences concernant l'accessibilité ne soient satisfaites ou que la personne en question ne soit effectivement avisée des règlements afférents.

A notre avis, le Commissaire à l'information pourrait jouer un autre rôle utile. Avant l'adoption de tout projet de loi, l'avis du Commissaire devrait être sollicité en ce qui concerne l'accessibilité. Et, de façon régulière, le rapport annuel du Commissaire devrait inclure des observations semblables sur les lois actuelles. Les compétences et la réputation acquises par ses services devraient permettre au Commissaire d'exercer une influence beaucoup plus importante en ce qui concerne les décisions politiques qui touchent ces intérêts vitaux.

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Collecte, conservation et retrait des renseignements personnels

Le pouvoir de recueillir des renseignements personnels nous paraît inutilement vaste. Le libellé précise simplement que ces renseignements doivent avoir «un lien direct avec les programmes ou les activités» d'une institution fédérale. A notre avis, le

ed so as to require that such governmental collections of information must be *necessary* to governmental programs or activities.

Obviously, to whatever extent excessive data collection can initially be curtailed, subsequent improprieties may never arise. It would be wise, therefore, to address this problem more carefully than the Bill now does. On this basis, we recommend that a tighter necessity test replace the rather loose "relatedness" test. There is simply no reason to permit such collections of data unless they are necessary. In order to allow for some data collection in situations where the necessity is suspected but cannot be demonstrated, there should be a requirement of explicit statutory authorization. In that way, the exercise will require at least the safeguards of a Parliamentary debate.

For some reason, the enforcement sections of the Bill do not seem to provide for judicial review of governmental practices with respect to the collection, retention, and disposal of personal information. Indeed, the Privacy Commissioner does not have the same discretion to initiate an investigation of these matters as he does where exempt banks and the use of personal information are concerned. In the latter two areas, the Privacy Commissioner appears to have a power of ongoing audit. But, where collection, retention, and disposal are concerned, he may need "reasonable grounds" to launch an investigation on his own initiative.

In view of the importance of the initial collection to everything which happens subsequently, there is simply no basis for such a wide discrepancy in these powers to investigate and review. We recommend, therefore, a comparable increase in the Privacy Commissioner's power to initiate investigations, report to Parliament, and refer to court any matter concerning governmental collection, retention, and disposal of personal information. Concomitantly, of course, there should be a power in the Federal Court to order the requisite compliance with the statute.

In order to minimize intrusive data collection practices, there is a general requirement to collect the material directly from the person concerned and to advise him of the purpose for which the collection has been undertaken. Understandably, this requirement can be by-passed in situations where compliance with it might result in the collection of inaccuracies and the undermining of the use for which the information was collected. Since these exceptions are themselves subject to abuse, the Bill should encumber their exercise with an additional safeguard. At the very least, there should be a requirement that the Privacy Commissioner be notified whenever the person concerned is not notified. In that way, there can be an independent review of every governmental claim for exemptions from the foregoing obligations.

In addition to the above duty to advise the person concerned of the anticipated purpose for the information, the government should also be obliged to indicate by what legal authority it is

projet de loi devrait être modifié pour exiger que la collecte de renseignements personnels par le gouvernement soit *nécessaire* à l'application des programmes ou à la réalisation des activités du gouvernement.

De toute évidence, quoi que l'on fasse pour limiter au départ les excès dans la collecte des données, il y aura toujours des problèmes par la suite. Par conséquent, il serait peut-être sage d'aborder la question plus en détail que ne le fait le projet de loi. Cela dit, nous recommandons qu'un critère plus rigoureux de nécessité remplace le critère de «lien», qui est plutôt vague. Il n'y a absolument aucune raison de permettre la collecte de données si elles ne sont pas nécessaires. Afin d'autoriser la collecte de données dans des cas où sa nécessité est probable, mais ne peut être prouvée, il faudrait qu'on puisse invoquer un pouvoir précis prévu par la loi. De la sorte, il faudrait à tout le moins s'assurer que la question sera débattue au Parlement.

Pour une raison ou pour une autre, les articles portant sur l'application du projet de loi ne semblent pas prévoir d'examen par les tribunaux des méthodes du gouvernement en ce qui concerne la collecte, la conservation et le retrait des renseignements personnels. En fait, le Commissaire à la protection de la vie privée n'est pas imparti du même pouvoir discrétionnaire d'entreprendre une enquête sur ces questions que celui dont il dispose à l'égard des fichiers inconsultables et de l'usage des renseignements personnels. Dans ces deux cas, le Commissaire à la protection de la vie privée semble jouir d'un pouvoir constant de vérification. Mais, lorsqu'il s'agit de collecte, de conservation et de retrait des renseignements, il peut être tenu d'invoquer des «motifs raisonnables» pour mener une enquête de son propre chef.

Compte tenu de l'importance de la collecte initiale au regard de ce qui peut se passer par la suite, un écart aussi marqué n'est absolument pas fondé en ce qui concerne ces pouvoirs d'enquête et d'examen. Par conséquent, nous recommandons que soient accrus comparablement les pouvoirs du Commissaire à la protection de la vie privée pour entendre des enquêtes, faire rapport au Parlement et renvoyer aux tribunaux toute question concernant la collecte, la conservation et le retrait de renseignements personnels par le gouvernement. De même, la Cour fédérale devrait certainement disposer du pouvoir d'ordonner à l'intimé de se conformer à la loi.

Afin de réduire au minimum les possibilités d'indiscrétion dans la collecte des données, il est prévu en général de recueillir les documents directement auprès de la personne concernée et de l'aviser de l'objectif afférent. Cette exigence pourra être outrepassée, on le comprend bien, dans les cas où son observation pourrait permettre la collecte de renseignements inexacts et un mauvais usage des renseignements qui sont recueillis. Comme ces exceptions sont elles-mêmes sujettes à des abus, le projet de loi devrait assortir le recours à ces exceptions d'une garantie supplémentaire. Il devrait tout au moins être prévu que le Commissaire à la protection de la vie privée soit avisé lorsque la personne concernée ne l'est pas. De cette façon, il pourra être procédé à une étude indépendante de toutes les demandes du gouvernement en ce qui concerne les exceptions aux obligations susmentionnées.

Outre la nécessité d'aviser la personne concernée de l'objectif visé par la collecte de renseignements, le gouvernement devrait aussi être tenu d'indiquer les pouvoirs habilitants, que

proceeding, whether the cooperation of the person is mandatory or voluntary, the identity and location of a government official who can answer further questions, and what, if any, access and correction rights there are with respect to the information.

Unfortunately, the Bill fails to specify a clear obligation for the disposal of personal information. It would simply delegate such power to the Cabinet or the Minister. In our view, this issue is too important to be left for regulation; it should be a matter of clear statutory duty. Apart from those situations where the data subject himself could be prejudiced, the Act should require destruction of personal information which can no longer reasonably be considered necessary for the purposes which occasioned its initial collection or current permissible use.

Uses and Disclosures

Among the most important protections in the Bill are the restrictions it seeks to impose on the uses which may be made of personal information. To whatever extent information collected for one purpose is available for another purpose, substantial amounts of privacy could be lost.

In addition to the purpose which inspired collection, the Bill would allow such other uses as are consented to by the person concerned, and whatever is "consistent with" the original purpose. Unfortunately, the Bill provides little guidance as to what is a proper "consent" and no definition of a "consistent" use.

In our view, these defects should be remedied. As far as consent is concerned, measures must be adopted to ensure that it is informed and voluntary. At a minimum, there should be a requirement that consents be written and specifically addressed to the contemplated purpose. Open-ended general consent should not suffice. Moreover, the law should provide that a refusal to consent will not produce adverse consequences with respect to the original purpose of the information collection. Indeed, the law should further require that the person concerned be specifically informed of this protection. In cases of acute dependency, the consent should require the availability of subsidized legal advice.

The concept of a "consistent" use might create a rather wide loophole. To what extent might it be argued, for example, that a use is consistent so long as it is not inconsistent? In order to avoid the prospects of overbroad interpretation, the statute should include a definition of "consistent". A vital component of this definition should involve the reasonable expectations under which the information was initially provided. In our view, any use which exceeds such reasonable expectations should require either a duly executed consent or an explicit statutory authorization.

The Bill delineates a number of additional disclosures which might be made of personal information. Among such permissible recipients are investigative bodies in circumstances where the disclosure would serve the purpose of enforcing a law of Canada or a province or the conduct of a lawful investigation. In our view, this provision is unjustifiably devoid of adequate

la collaboration de la personne soit obligatoire ou volontaire, l'identité et l'adresse d'un fonctionnaire qui peut répondre à d'autres questions et quels sont, s'il y a lieu, les droits concernant l'accès et la correction en ce qui concerne ces renseignements.

Malheureusement, le projet de loi ne précise aucune obligation concernant le retrait des renseignements personnels. Il délègue simplement ce pouvoir au Cabinet ou à un ministre. A notre avis, cette question est trop importante pour être soumise à la réglementation; elle devrait faire l'objet d'une disposition législative précise. Outre les cas où les données mêmes peuvent porter préjudice, la loi devrait exiger la destruction des renseignements personnels qui ne sont plus raisonnablement considérés comme nécessaires aux fins pour lesquelles ils ont d'abord été recueillis ou utilisés.

Usage et communication des renseignements personnels

Parmi les plus importantes protections qu'accorde le projet de loi, mentionnons les restrictions imposées à l'usage des renseignements personnels. Si des renseignements recueillis dans un but précis peuvent être utilisés à une autre fin, une bonne partie de la protection de la vie privée peut disparaître.

Outre l'objectif visé par la collecte des renseignements, le projet de loi permet d'autres usages consentis par la personne concernée, et tout ce qui «respecte» l'objectif initial de la collecte. Malheureusement, le projet de loi est très peu explicite sur le sens du «consentement» et ne définit pas l'usage «qui respecte...»

A notre avis, il faudrait remédier à ces carences. En ce qui concerne le consentement, des mesures doivent être adoptées pour faire en sorte que la personne soit informée et qu'elle consente volontairement à ce que les renseignements soient recueillis. Il devrait au moins être prévu que la personne donne un consentement écrit qui concerne directement l'objectif visé. Un consentement général ne devrait pas suffire. En outre, la loi devrait prévoir qu'un refus n'amène pas de conséquences négatives en ce qui concerne l'objectif initial de la collecte de renseignements. En fait, la loi devrait prévoir en outre que la personne concernée soit précisément informée de cette protection. Dans le cas de personnes démunies, le consentement devrait être assorti de la prestation de services juridiques subventionnés.

La Motion de l'usage «qui respecte...» risque de créer une échappatoire béante. Jusqu'où pourra-t-on soutenir, par exemple, que l'utilisation des renseignements respecte la disposition de la loi ou non? Pour éviter la perspective d'une interprétation trop large, la loi devrait définir ce qu'elle entend par un «usage qui respecte l'objectif visé». Un élément vital de cette définition devrait porter sur les motifs raisonnables pour lesquels les renseignements ont d'abord été donnés. A notre avis, tout usage des renseignements qui dépasse ces motifs raisonnables devrait être tributaire soit d'un consentement dûment assumé, soit d'une autorisation statutaire précise.

Le projet de loi délimite un certain nombre de communications supplémentaires de renseignements personnels. Parmi les organismes visés par ces dispositions, mentionnons des agences d'enquête effectuant leur travail dans des circonstances où la communication servirait à appliquer une loi du Canada ou d'une province ou encore à mener une enquête judiciaire. A

safeguards. It is rare when the law permits investigative agencies to invade residential privacy without a judicial warrant. Why should the law permit such agencies to invade *informational* privacy without an analogous safeguard? The adoption of such a safeguard would help to ensure that proper grounds existed before such extraneous uses could be made of personal information. The "tunnel vision" so often associated with investigatory agencies should be made subject, where possible, to an independent evaluation. Apart from situations of imminent peril to life or limb, such disclosures should require a judicial warrant.

Section 8(2)(f) of the Bill would allow the disclosure of personal information "under an agreement or arrangement" between the Government of Canada and another governmental organization. This section creates a very wide risk of continuous and indefinite dissemination of the data in question. Indeed, to the extent that there is a disclosure to anyone beyond the control of Parliament, there is a possibility of further dissemination for purposes beyond the intentions of the Bill itself.

To the extent possible, the Bill should restrict further disclosures to purposes "consistent" with those law enforcement functions contemplated by the section. In any event, the government should be specifically required to publish the terms and provisions of any such agreement or arrangement. Such a requirement would help to reduce the number of questionable arrangements which the government would be willing to undertake. To whatever extent the terms of any such agreement could (or must) be withdrawn from public scrutiny, they should be subject nevertheless to a mandatory review by the Privacy Commissioner. He should be required to report to Parliament the existence, if not the details, of any such agreement which, in his opinion, unreasonably compromises the privacy of Canadian citizens and permanent residents. The Privacy Commissioner should also perform continuing audits of the actual transactions conducted under these agreements. It is not hard to anticipate how such scrutiny can help to minimize impropriety in this area.

Under Section 8(2)(1)(i), there can be a further disclosure "for any purpose where, *in the opinion* of the head of the institution, the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure". This is an obviously risky provision. While there may be situations hitherto uncovered by the Bill where such disclosure would be preferable to concealment, the resulting statute ought to indicate what kind of circumstances would so qualify. Significantly, the rather comprehensive report of the Ontario Williams Commission recommends no such residual discretion. In the alternative, the opinion of the government official should not be the ultimate test for a valid disclosure. At the very least, his decision should require reasonable grounds.

Where the uses and disclosures of information are concerned, the Privacy Commissioner has a wide discretion to initiate investigations and report his findings to Parliament.

notre avis, cette disposition est, de façon non justifiée, dépourvue de garanties adéquates. Il est rare que la loi permette à des organismes d'enquête de s'ingérer dans la vie privée des personnes sans détenir de mandat d'arrêt. Pourquoi la loi devrait-elle permettre à ces organismes de violer le caractère privé des *renseignements* sans prévoir une garantie analogue? Celle-ci exigerait qu'on ait des motifs valables avant de faire usage de renseignements personnels. Les «vues étroites» dont ont fait si souvent preuve les organismes d'enquête devraient, dans la mesure du possible, faire l'objet d'une évaluation indépendante. Sauf dans les cas de vie ou de mort, ces communications de renseignements devraient exiger un mandat judiciaire.

L'alinéa 8(2)f) du projet de loi permettrait la communication de renseignements personnels «aux termes d'accords ou d'ententes» conclus entre le gouvernement du Canada et un autre organisme gouvernemental. Cet alinéa présente un risque très élevé de dissimulation permanente et indéfinie des renseignements en question. En effet, dans la mesure où la communication de renseignements peut se faire à quiconque sans que le Parlement puisse exercer un contrôle, il est possible que la dissimulation des renseignements se fasse à d'autres fins que celles qui sont prévues dans le projet de loi lui-même.

Dans la mesure du possible, le projet de loi devrait limiter toute communication aux fins «propres» à l'exercice des fonctions d'application des lois prévues par l'article. De toute façon, le gouvernement devrait être spécifiquement tenu de publier les conditions et les dispositions qui régissent de tels accords ou ententes. Cette exigence aiderait à réduire le nombre des accords contestables que le gouvernement pourrait désirer conclure. Quelle que soit la mesure dans laquelle les conditions de tels accords pourraient (ou devraient) être cachées au public, elles devraient néanmoins être obligatoirement examinées par le Commissaire à la protection de la vie privée. Ce dernier devrait être tenu de signaler au Parlement l'existence, sinon les détails, de tout accord qui, à son avis, compromettrait déraisonnablement la vie privée des citoyens canadiens et des résidents permanents. Le Commissaire à la protection de la vie privée devrait également effectuer des vérifications de toute transaction effectuée aux termes de ces accords. Il n'est pas difficile de comprendre comment un tel examen pourrait aider à minimiser les erreurs de jugement dans ce domaine.

Aux termes du sous-alinéa 8(2)1(i), il peut y avoir communication «à toute autre fin dans les cas, où de l'avis du responsable de l'institution, des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée». Il s'agit évidemment d'une disposition dangereuse. Bien qu'il puisse y avoir des situations non prévues dans le projet de loi où une telle communication serait préférable, la loi définitive devrait indiquer quelles circonstances devraient donner droit à une telle communication. Il convient de noter que l'impressionnant rapport de la Commission Williams de l'Ontario ne recommande aucune discrétion résiduelle de cette nature. Sinon, l'opinion du responsable ne devrait pas être considérée comme le critère ultime pour valider une communication. A tout le moins, il devrait être tenu de justifier raisonnablement sa décision.

En ce qui concerne les utilisations et communications de renseignements, le Commissaire à la protection de la vie privée jouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour mener des enquêtes

Unlike the situation with access to information and the wrongful inclusion of files in exempt banks, however, judicial review does not appear to be available. In our view, there is no valid reason for such differential remedies. The Bill should be amended, therefore, to empower the Privacy Commissioner to refer to the Federal Court any unresolved issues concerning the use or disclosure of personal information. And the Court, in turn, should acquire an explicit jurisdiction to remedy statutory breaches in this area.

Access and Corrections

The Bill provides an opportunity for records to be inspected and notations to be made by those to whom the material relates. Like the proposed freedom of information provisions, there are a number of exemptions to this right of access. Since the exemptions are so similar in both parts of the Bill, suffice it to incorporate by reference here the suggestions we made for amendments there.

There is one exemption worthy of comment which does not appear in the first part of the Bill. Section 29 of the Privacy Bill would permit an exemption for personal information relating to physical or mental health in circumstances where a duly qualified physician or psychologist compiled the information and certified that the requisite access "would be contrary to the best interests" of the person concerned. In our view, the contemplated injury here is not great enough to justify such a denial of access. At the very least, the anticipated harm should have to be serious. Moreover, it should not suffice for a health provider to make unilateral determination. The right of people to see their own files should not be restricted unless there is some form of independent evaluation of the anticipated harm. In this regard, it should be noted that the Krever Commission in Ontario made a recommendation similar to what we are advocating here.

Reducing the Costs

We incorporate by reference here, where applicable, our recommendations in the access part of the Bill.

iiA Word About Administration and Enforcement

Again, we incorporate by reference here, where applicable, what we recommended in connection with the administration and enforcement of the access part of the Bill. Moreover, we believe this Bill would be strengthened by the creation of offences and the addition of penalties for the violation of the privacy protection provisions.

tes et faire rapport au Parlement de ses conclusions. Contrairement à l'accès à l'information et à l'inclusion par erreur de dossiers dans des banques exclues, ici toutefois, un examen judiciaire ne semble pas prévu. À notre avis, il n'y a aucune raison valable pour que les correctifs soient différents. Le projet de loi devrait être modifié, par conséquent, pour autoriser le Commissaire à la protection de la vie privée à rapporter à la Cour fédérale toute question litigieuse concernant l'utilisation ou la communication de renseignements personnels. Et la Cour, à son tour, devrait acquérir une juridiction explicite pour remédier aux infractions statutaires commises dans ce domaine.

Accès et corrections

Le projet de loi prévoit la possibilité que les dossiers soient inspectés et annotés par ceux à qui ils se rapportent. Comme pour les dispositions relatives à l'accès à l'information, il existe un certain nombre d'exceptions à cet égard. Étant donné que les exceptions sont si similaires dans les deux parties du projet de loi, il suffira de reporter ici les propositions d'amendements que nous avons faites ultérieurement.

Il y a toutefois une exception notable qui ne figure pas dans la première partie du projet de loi. L'article 29 du projet de loi sur la protection des renseignements personnels autoriserait une exception pour les renseignements personnels qui portent sur l'état physique ou mental de l'individu lorsqu'un médecin ou un psychologue en situation légale d'exercice qui a préparé les renseignements, atteste que la prise de connaissance de renseignements «porterait préjudice» à l'individu concerné. À notre avis, les préjudices auxquels on songe ici ne sont pas suffisamment grands pour justifier un tel refus d'accès. À tout le moins, les préjudices craints devraient être sérieux. De plus, il ne devrait pas suffire qu'un praticien pose un jugement unilatéral. Le droit d'un individu à consulter ses propres dossiers ne devrait pas être limité à moins qu'il existe une certaine forme d'évaluation indépendante des préjudices prévus. À cet égard, il convient de noter que la Commission Krever en Ontario a présenté une recommandation similaire à celle que nous défendons ici.

Réduction des coûts

Les recommandations que nous avons faites au sujet de la partie du projet de loi qui porte sur l'accès à l'information s'appliquent ici, s'il y a lieu.

Un mot au sujet de l'administration et de l'application

Une fois de plus, les recommandations que nous avons faites au sujet de l'administration et de l'application dans la partie du projet de loi qui porte sur l'accès à l'information valent ici. De plus, nous croyons que ce projet de loi devrait être renforcé par la création d'infractions et l'addition de sanctions pour la violation des dispositions relatives à la protection de la vie privée.

Appendix No. 1

Annexe n° 1

Extracts from the CCLA brief to the
Williams Commission in OntarioRe: The Special Conflict Between Public Access
and Personal Privacy*The Special Conflict Between Access and Personal Privacy*

Invariably, cases will arise where the two concerns of this Commission will come into conflict. One citizen may seek access to a government document which contains information about another citizen. To whatever extent a document identifies a particular person, the interests of freedom of information and personal privacy could collide.

The Federal Green Paper on freedom of information would resolve this conflict by deferring always to the privacy interest. It recommends an exemption for "those documents which might disclose personal information as defined in... the *Canadian Human Rights Act*." It's one thing, however, to restrict the public disclosure of names on the basis that to do so might represent a use of the information beyond the purposes for which it was collected. Moreover, it would be appropriate to withhold names in circumstances where the information was provided in the reasonable expectation of confidentiality. As indicated earlier, the release of information in such categories should require either the consent of the persons affected or explicit statutory authorization. But not all "personal information" falls into these categories. As defined in the *Canadian Human Rights Act*, this term is wide enough to cover virtually *any* material about an individual which could identify him.

On the basis of the Green Paper's recommendation, for example, a health inspector's report on a diseased restaurant would not be subject to compulsory release if to do so would identify the name of the proprietor. Yet it could not be said that the information was provided to the inspector in the reasonable expectation of confidentiality. Nor could it be claimed that the public release of such material exceeds the purpose for which it was acquired. Indeed, in the circumstances it might well be argued that full public disclosure represents the very fulfillment of the inspection exercise.

This does not mean that, apart from considerations of confidentiality and alternate use, it would always be appropriate to release the names of persons concerning whom the government has information. In many cases, the document at issue might contain unfounded or ill-founded statements about certain named persons. The report of a consultant or inspector, for example, might represent only the first stage of a government plan or statutory proceeding. Perhaps a subsequent inspection or a person's reply would effectively vitiate the initial report? To force the release of all such documents, irrespective of their possible prematurity, is to incur a consid-

Extraits du mémoire de l'Association canadienne
pour les libertés civiles, adressé à la
Commission Williams de l'OntarioObjet: Le conflit spécial entre l'accès aux renseignements
et la protection de la vie privée*Le conflit spécial entre l'accès aux renseignements et la
protection de la vie privée*

Invariablement, il arrivera que les deux préoccupations de cette Commission entreront en conflit. Un citoyen peut désirer avoir accès à un document fédéral qui contient des renseignements sur un autre citoyen. Quelle que soit la mesure dans laquelle ce document renseigne sur ce dernier, les intérêts de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée pourraient se heurter.

Le Livre vert fédéral sur l'accès aux documents fédéraux trancherait ce dilemme en accordant toujours la priorité à la protection de la vie privée. Il recommande une exception pour les documents qui pourraient communiquer les renseignements personnels définis dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il est différent, toutefois, d'interdire la communication de noms en prétextant que, ce faisant, on utiliserait le renseignement à des fins autres que celles pour lesquelles il a été recueilli. De plus, il conviendrait de ne pas révéler les noms lorsque le renseignement a été fourni dans l'espoir raisonnable qu'il serait gardé confidentiel. Comme nous l'avons déjà indiqué, la communication de renseignements appartenant à de telles catégories devrait exiger soit le consentement de la personne visée ou une autorisation statutaire explicite. Mais ce ne sont pas tous les «renseignements personnels» qui entrent dans ces catégories. De la façon dont l'a défini la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, cette expression est suffisamment vague pour englober pratiquement *tout* document sur un individu qui pourrait l'identifier.

Suivant la recommandation du Livre vert, par exemple, le rapport d'un inspecteur de la santé sur un restaurant malsain ne serait pas soumis à une publication obligatoire si celle-ci entraînerait la divulgation du nom du propriétaire. Pourtant, on ne pourrait pas dire que l'information avait été fournie à l'inspecteur dans l'espoir raisonnable qu'elle serait gardée confidentielle. On ne pourrait pas prétendre non plus que la communication d'un tel document outrepasserait les fins pour lesquelles il a été rédigé. En effet, dans les circonstances, on pourrait soutenir que la pleine communication est l'aboutissement logique de l'inspection.

Il ne faut pas en conclure que si ce n'était pour protéger l'information ou empêcher qu'elle ne soit utilisée à d'autres fins, il faudrait toujours communiquer le nom des personnes au sujet desquelles le gouvernement détient des renseignements. Dans de nombreux cas, le document en question pourrait contenir des renseignements sans fondement ou mal fondés au sujet des personnes nommées. Le rapport d'un conseiller ou d'un inspecteur, par exemple, pourrait représenter seulement la première étape d'un projet gouvernemental ou d'une action statutaire. Une inspection subséquente ou la réponse d'une personne pourrait peut-être vicié le rapport initial. En forçant

erable risk of unfair damage to the reputations of those who are identified. On the other hand, there will be times when the disclosure of such material will be necessary to ensure the requisite follow-up government action. In such situations, the whole point of public access would be thwarted unless the parties were named. The public's ability to scrutinize government performance will frequently require a knowledge of how it treats different people—rich, poor, friends, foes, etc.

The Joint Parliamentary Committee which considered the Green Paper would resolve this problem by providing an exemption to freedom of information for what it calls "unwarranted" invasions of personal privacy. By contrast to the Green Paper, this approach would involve a "balancing test" from case to case. Like the Parliamentary Committee, we are not prepared to assume that the protection of "personal information" should always prevail over the interests of public disclosure. But, unlike the Parliamentary Committee, we are not prepared to endow the adjudicators with such a wide discretion to resolve these conflicts as their taste buds might dictate.

While the proposed legislation cannot predetermine how these conflicts are to be resolved, it can set out a number of guidelines on the basis of which the adjudications should be rendered. What follows are a few suggestions for the kind of guidelines which might be incorporated into the resulting statute. They should be read subject to the above exceptions concerning confidentiality and alternate use. Moreover, even where identifying elements are properly withheld, there ought to be the fullest possible disclosure of the information itself.

In resolving a conflict between access and privacy, one of the first matters to consider is the particular statute under which the information at issue was acquired. Suppose, for example, what is involved is the identity of a person who is the object of a complaint under the *Ontario Human Rights Code*? The policy of the *Code* is, where possible, to conciliate complaints of discrimination. The prospect of adverse publicity is one of the levers by which the Ontario Human Rights Commission elicits a conciliatory response from those whose conduct has been impugned. This goal could be frustrated by the public identification of a respondent before that process had been completed or after the respondent had made amends for his earlier misconduct. Adverse publicity under such circumstances could remove one of the incentives for cooperation with the conciliation process. *Guideline No. 1*—The decision to disclose or withhold identifying material should depend upon which alternative would better fulfill the policy of the statute under which the information was acquired.

There is another reason why compulsory disclosure is of less urgent concern in the case of the average human rights complaint than it might be in other situations. In most of these cases, there is likely to be another party with an interest in the proceedings—a complainant who has been victimized by dis-

la divulgation de tels documents, sans se soucier du caractère possiblement prématuré d'une telle mesure, on risque beaucoup de causer des torts injustifiés à la réputation des personnes en cause. Par ailleurs, dans d'autres cas, il sera nécessaire de divulguer les renseignements contenus de façon que le gouvernement puisse donner suite à sa démarche. Dans des cas semblables, le droit du public d'accéder à l'information serait nié si le nom des personnes en cause n'était pas divulgué. L'attitude du public à analyser la conduite du gouvernement dépend souvent de la connaissance qu'il peut avoir de la façon dont les autorités traitent les gens, qu'ils soient riches ou pauvres, amis ou ennemis.

Le Comité mixte parlementaire qui a étudié le Livre vert propose de résoudre ce problème en incluant dans la Loi une exception à l'accès à l'information qui s'appliquerait à ce qu'il appelle des cas d'intrusion «injustifiée» dans la vie privée. À l'opposé de ce que propose le Livre vert, cette mesure constituerait une «garantie d'équilibre», au besoin. Comme le Comité parlementaire, nous ne croyons pas que la protection des «renseignements personnels» doit toujours primer sur l'intérêt du public d'accéder à l'information. À la différence du Comité parlementaire cependant, nous ne sommes pas disposés à accorder aux arbitres de différents des pouvoirs qui leur permettraient de les résoudre à leur entière discrétion.

Quoique le projet de loi ne puisse déterminer la façon dont les conflits devront être résolus, il pourrait néanmoins énoncer des lignes de conduite sur la base desquelles les décisions devraient être rendues. On trouvera ci-dessous à cet égard quelques recommandations qui pourraient être intégrées à la loi. Il faut les lire en tenant compte des exceptions susmentionnées relatives au caractère confidentiel des renseignements et à leurs utilisations ultérieures. En outre, même lorsque les éléments d'identité contenus dans un document sont gardés confidentiels, il faudrait faire en sorte que tous les autres renseignements soient divulgués autant que possible.

Avant de résoudre un différend relatif à l'accès à l'information et à la protection de renseignements personnels, il faut d'abord connaître la loi en vertu de laquelle les renseignements ont été obtenus. Supposons, par exemple, qu'un différend porte sur la divulgation de l'identité d'une personne faisant l'objet d'une poursuite aux termes du *Ontario Human Rights Code*. Dans la mesure du possible, le Code vise à apaiser les plaintes en matière de discrimination. La perspective d'une publicité défavorable est l'un des moyens dont dispose la Commission des droits de la personne de l'Ontario pour obtenir réparation de la personne dont l'attitude est dénoncée. Cet objectif pourrait être compromis si le nom du défendeur était divulgué avant qu'on ne parvienne à un règlement ou après que le défendeur fait réparation au demandeur. Dans de telles circonstances, la publicité défavorable pourrait compromettre la participation au processus de conciliation. *Ligne de conduite n° 1*—la décision de divulguer ou de retenir des renseignements permettant d'identifier une personne doit être prise de façon à respecter l'objet de la loi en vertu de laquelle les renseignements ont été obtenus.

Il y a une autre raison pour laquelle la divulgation obligatoire de renseignements est moins nécessaire dans la majorité des cas de plaintes de violation de droits de la personne que dans d'autres situations. Dans la plupart des cas concernant les droits de la personne, il y a une autre partie aux procédures, le

crimination. Since his interests are adverse to those of the respondent and he is able at any time to publicize the suspected misconduct, it appears that the freedom of information goals could readily be served without the intervention of compulsory disclosure. These considerations lead to *Guideline No. 2*—The susceptibility to disclosure of identifying material should be reduced in those situations where the freedom of information goals are readily amenable to fulfillment in some other way.

Of course, there is more chance that compulsory disclosure would be necessary in the situation where there were only two parties to a dispute—the government and the respondent. Under such circumstances, public knowledge might be a vital ingredient to ensure government performance. Even at that, however, compulsory disclosure should not be automatic. Other factors must also be considered. One such matter concerns the presence or absence of de facto safeguards. In view of the possibility that a report by a single inspector could have a devastating impact on a person's business, it would be appropriate to consider how far, if at all, such person had any kind of opportunity, however informal, to make a case on his own behalf. Was the inspection carried on in his presence or absence? Was he consulted about what was likely to be reported and given an effective chance to explain and rebut potential allegations against him? In this connection, it will be appreciated that a sufficiently injurious report could effectively nullify the value of any subsequent right to a hearing. *Guideline No. 3*—The susceptibility to disclosure of identifying material should increase in accordance with the number and effectiveness of the de facto safeguards which might have operated in favour of the person affected.

But not all of the documents in the government's custody are equally reliable. The report of a licence inspector, for example, would be much more trustworthy than the submission of a discredited consultant who may have been involved in conflict with the affected person. Such considerations give rise to *Guideline No. 4*—The susceptibility to disclosure of identifying material should be reduced on the basis of reasonable misgivings concerning its reliability.

Another important issue is how disclosure might affect the ultimate prospects for a fair hearing. Since so many of the inspections and reports, at some stage, could become evidence at a licence hearing, civil lawsuit, or criminal prosecution, any decision to release such material will have to consider the effect on such proceedings. Premature disclosure could bias the fact-finders. Such risks would obviously be greater in the event of a criminal prosecution before a jury than with a licensing issue before an expert tribunal. It would be wise, therefore, for the decision regarding disclosure to consider what kind of proceedings, if any, are likely to ensue as a consequence of the material at issue and how the material might influence the fairness of such proceedings. *Guideline No. 5*—The susceptibility to disclosure of identifying material should be reduced to the extent that it is seen as a likely impediment to a fair hearing.

plaignant, qui a été victime de discrimination. Étant donné qu'il a des intérêts opposés à ceux du défendeur et qu'il peut à tout moment dénoncer publiquement le comportement qu'il reproche à son opposant, les objectifs de l'accès à l'information seraient respectés sans que la divulgation des renseignements soit obligatoire. Ces considérations donnent lieu à la *ligne de conduite n° 2*—Il faudrait restreindre les possibilités de divulguer des renseignements permettant d'identifier une personne dans les cas où il est possible de se conformer autrement aux objectifs de l'accès à l'information.

Bien entendu, la divulgation obligatoire serait probablement nécessaire dans les cas où il n'y aurait que deux parties à un différend, le gouvernement et le défendeur. Dans ce cas, l'information du public pourrait constituer un moyen essentiel pour vérifier l'action du gouvernement. Même dans ce cas, toutefois, la divulgation des renseignements ne devrait pas être forcément obligatoire. Il faut en effet tenir compte d'autres facteurs, entre autres l'existence ou l'absence de garanties. Compte tenu que le rapport d'un seul inspecteur pourrait avoir des effets dévastateurs sur l'entreprise d'une personne, il y aurait lieu de vérifier dans quelle mesure cette personne a eu la chance, ne serait-ce qu'à titre officieux, de défendre son point de vue. L'enquête a-t-elle été effectuée en sa présence ou en son absence? L'intéressé a-t-il été consulté au sujet du contenu du rapport; lui a-t-on donné vraiment la chance de s'expliquer et de réfuter les arguments présentés contre lui? Dans ces circonstances, on comprendra qu'un rapport suffisamment préjudiciable pourrait effectivement annuler la valeur de tout droit ultérieur à une audience. *Directive n° 3*—la possibilité de divulguer de l'information permettant d'identifier une personne devrait s'accroître en fonction du nombre et de l'efficacité des garanties de fait qui auraient pu favoriser la personne concernée.

Mais les renseignements dont dispose le gouvernement ne sont pas tous également dignes de confiance. Le rapport d'un inspecteur établi en vue de l'octroi d'un permis, par exemple, serait beaucoup plus digne de confiance que le témoignage d'un conseiller discrédité qui peut avoir eu des démêlés avec la personne concernée. Ces considérations mènent à la *directive n° 4*—la possibilité de divulguer de l'information permettant d'identifier une personne devrait diminuer en fonction des doutes justifiés concernant le degré de fiabilité de l'information.

L'influence que peut avoir la divulgation sur la possibilité de procédures impartiales est une autre question importante. Étant donné qu'un si grand nombre d'inspections et de rapports, à un certain moment donné, pourraient constituer des éléments de preuve lors d'audiences en vue de la délivrance de permis, dans des poursuites au civil, ou au criminel, toute décision visant la divulgation de ce genre d'information devra reposer sur une étude des effets qu'elle pourrait avoir sur les procédures. Une divulgation prématurée de renseignements pourrait nuire à l'intégrité de ceux qui cherchent à établir les faits. Ces risques seraient évidemment plus grands dans les cas d'une poursuite criminelle devant jury que dans celui d'une audience pour la délivrance d'un permis devant un tribunal spécialisé. Il serait donc sage de considérer le genre de procédures, s'il y a lieu, qui vont vraisemblablement être entamées par suite de la divulgation de l'information et l'incidence de celle-ci sur l'impartialité des procédures. *Directive n° 5*—la

Of course, the converse could also be true. Sometimes the *failure* to reveal names could undermine the fairness of a hearing. Parties seeking adjudication require the fullest possible disclosure of all relevant evidence. *Guideline No. 6*—The susceptibility to disclosure of identifying material should be increased to the extent that it is necessary to a fair hearing.

Sometimes, however, the very problem involved is that neither a hearing nor any other kind of action appears likely. There are numbers of situations where government departments simply fail to take the corrective measures which are required. Whether the motivating influence is corruption, favouritism, or just plain inertia, disclosure would be called for. Indeed, it might be the one element which could produce action where otherwise there was none. For such purposes, different considerations might well apply to a report completed last week from one which was completed last year. In the more recent case, there would have been much less opportunity to disprove or correct whatever deficiencies might have been alleged. In such a situation, the balance might weigh more heavily on the side of personal reputation than public disclosure. On the other hand, the older the report, the more opportunity the government and the parties will have had to deal with whatever problems may have emerged. As time goes on and less is done, the equities begin to shift. *Guideline No. 7*—The susceptibility to disclosure of identifying material should increase with the age of a document and the lack of action with respect to it.

In some cases, none of the foregoing cautions might be sufficient to rescue a document with its named parties from public disclosure. Suppose, for example, an inspector's report asserted that a certain brand of meat contained highly toxic chemicals? In such a situation, the health interests of the consuming public might well outweigh the commercial reputation and due process claims of the meat processor. *Guideline No. 8*—The susceptibility to disclosure of identifying material should increase on the basis of the imminence and seriousness of potential hazards to the lives, limbs, and health of members of the public.

Here again, the converse could also be true. Sometimes, the disclosure of a person's identity could also endanger *him*. Certainly many police informers would fall into this category. *Guideline No. 9*—The susceptibility to disclosure of identifying material should be reduced to the extent of the anticipated dangers to the lives, limbs, and health of those identified.

In any event, the law should attempt to be as fair as possible to those whose reputations are likely to be injured by the release of any material. *Guideline No. 10*—Where practicable having regard to the interests which these guidelines are designed to protect, affected persons should be given an opportunity in camera to make representations against the release of government material which would identify them.

possibilité de divulguer de l'information permettant d'identifier une personne devrait diminuer dans la mesure où elle est susceptible de nuire à l'impartialité des procédures d'enquête.

L'inverse est évidemment tout aussi vrai. Parfois, le fait de ne *pas* dévoiler les noms pourrait nuire au déroulement de procédures d'enquête équitables. Les parties qui demandent une décision ont besoin que leur soient entièrement divulgués tous les éléments de preuve possible. *Directive n° 6*—la possibilité de divulguer de l'information permettant d'identifier une personne devrait s'accroître dans la mesure où celle-ci est nécessaire à la tenue de procédures d'enquête équitables.

Mais parfois la difficulté à laquelle on se heurte a trait au fait que ni l'audience ni toute autre mesure ne semble possible. Il existe des situations où les ministères ne prennent tout simplement pas les mesures correctives qui s'imposent, que ce soit par corruption, par favoritisme ou tout simplement par inertie, et la divulgation serait souhaitable. En effet, il se peut que des données en cause puissent faire avancer les choses, qui autrement en resteraient là. A cet égard, plusieurs principes différents pourraient être pris en considération tant pour un rapport terminé la semaine dernière que pour un autre remontant à l'année précédente. Dans le cas le plus récent, il aurait été moins possible de réfuter ou de corriger les lacunes soulignées. Dans une telle situation, la balance peut pencher davantage du côté de la réputation de l'individu plutôt que du côté de la divulgation publique. En revanche, plus le rapport est ancien, plus le gouvernement et les parties auront eu l'occasion de discuter des problèmes qui auront été décélés. A mesure que le temps passe, et que rien n'est fait, les priorités changent. *Directive n° 7*—L'opportunité de divulguer des documents mettant en cause des personnes devrait augmenter avec l'ancienneté du document et le fait qu'on ait pris aucune mesure à son sujet.

Dans certains cas, aucune des précautions susmentionnées n'est suffisante pour empêcher la divulgation publique d'un document, où figurent des noms. Supposons, par exemple, que le rapport d'un inspecteur précise qu'une certaine catégorie de viande contient des produits chimiques toxiques. Dans pareille situation, la santé du public est plus importante que la réputation d'une société et que les revendications de l'entreprise de salaison. *Directive n° 8*—L'opportunité de divulguer des documents mettant en cause des personnes devrait augmenter, compte tenu de l'imminence et des risques graves de porter préjudice à la vie et à la santé du public.

Ici encore, le contraire pourrait également être vrai. Parfois, la divulgation du nom d'une personne risque également de la mettre en danger. Des informateurs au service de la police tomberaient certainement dans cette catégorie. *Directive n° 9*—L'opportunité de divulguer des documents mettant en cause les personnes devrait être atténuée compte tenu des préjudices possibles à la vie et à la santé des personnes en cause.

De toute façon, il faudrait que la loi soit aussi juste que possible pour ceux dont la réputation aura peut-être à souffrir de la publication de documents. *Directive n° 10*—Dans la mesure du possible, compte tenu des intérêts que ces directives visent à protéger, les personnes auxquelles il aura peut-être été porté préjudice devraient avoir l'occasion, à huis clos, de dire pourquoi elles s'opposent à la publication par le gouvernement de documents qui les mettent en cause.

Appendix No. 2

Annexe n° 2

Extracts from the Report of the
Williams Commission in OntarioRe: The Special Conflict Between Public Access
and Personal Privacy*Personal Privacy*

48. An exemption to the general principle of access should be made to protect personal privacy. The exemption should contain these features:

- a. a list of situations in which there is an overriding interest in disclosure;
 - b. a balancing test permitting disclosure not amounting to an "unwarranted invasion of privacy" and indicating a range of factors to be taken into account in applying this test;
 - c. a definition of sensitive personal information which is to be subject to a presumption of confidentiality.
49. With respect to item 48(a), the following is proposed:

No individually identifiable record shall be disclosed by any means of communication to any person other than the individual to whom the record pertains unless the disclosure is:

- a. pursuant to a written request by, or with the prior written consent of, the individual to whom the record refers (provided that the record is one which the individual himself is entitled to see);
- b. pursuant to a showing of compelling circumstances affecting the health or safety of any individual, if upon disclosure notification thereof is transmitted to the last known address of the individual to whom the record pertains;
- c. of information collected and maintained specifically for the purpose of creating a record available to the general public;
- d. pursuant to a statute of Ontario or Canada that expressly authorizes the disclosure;
- e. for a research purpose if:

- i. the use of disclosure is consistent with the conditions or reasonable expectations of use and disclosure under which the information in the record was provided, collected and obtained;

- ii. the research purpose for which the disclosure is to be made:

- A. cannot be reasonably accomplished unless the information is provided in individually identifiable form; and

- B. warrants the risk to the individual which additional exposure of the information might bring;

- iii. the qualifications of those who will conduct the research warrant the conclusion that the research objectives will be satisfactorily achieved;

- iv. the research proposal is soundly designed in terms of its ability to achieve the stated research objectives, its

Extrait du rapport de la Commission Williams
de l'OntarioObjet: Conflit spécial entre l'accès à l'information
et la protection des renseignements personnels*Protection des renseignements personnels*

48. Pour protéger la vie privée, il faudrait exclure de l'application du principe général d'accès à l'information les renseignements personnels. Cette exception devrait comporter les caractéristiques suivantes:

- a. une liste des circonstances où la divulgation s'impose;

- b. une procédure d'évaluation des renseignements à divulguer qui ne se solde par une «invasion injustifiée de la vie privée» et qui comporte certains critères à prendre en considération;

- c. la définition de renseignements personnels délicats que l'on pourrait présumer confidentiels.

49. En ce qui concerne le paragraphe 48a), les mesures suivantes sont proposées:

Aucun renseignement personnel ne doit être divulgué à une personne autre que l'individu en cause, sauf;

- a. en vertu d'une demande écrite de, ou sous réserve du consentement préalable par écrit de, la personne visée (si les données en cause peuvent être consultées par l'individu lui-même);

- b. en vertu de circonstances contraignantes, pour des raisons de santé ou de sécurité d'un individu, si lors de la divulgation, on avertit par écrit l'intéressé à sa dernière adresse connue;

- c. s'il s'agit de renseignements recueillis précisément en vue d'établir un dossier pouvant être consulté par le grand public;

- d. en vertu d'une loi de l'Ontario ou du Canada qui autorise expressément la divulgation;

- e. à des fins de recherche si:

- i. l'utilisation qui est faite des renseignements divulgués n'est pas contraire aux conditions posées ou à l'utilisation raisonnable des renseignements obtenus;

- ii. l'objet de la recherche:

- A. ne peut pas normalement être atteint, sauf si les renseignements fournis identifient certaines personnes et;

- B. justifie les risques que l'individu peut courir compte tenu d'une divulgation supplémentaire;

- iii. les compétences de ceux qui effectueront la recherche permettent de conclure que les objectifs visés par ces travaux pourront être atteints d'une manière satisfaisante;

- iv. le projet de recherche est conçu de façon rationnelle du point de vue de sa rentabilité, de sa capacité d'atteindre

cost-effectiveness, and its reduction, to the extent practicable, of the inconvenience of those public servants or agencies who are the custodians of the data in question; and

v. terms and conditions relating to:

- A. the security and confidentiality of the data;
- B. the destruction of the individual identifier or identifiers associated with the record at the earliest time at which removal or destruction can be accomplished consistent with the purpose of the research or statistical project;
- C. the prohibition of any subsequent use or disclosure of the record in individually identifiable form without the express authorization of the department or agency from which the data is obtained,

have been approved by the Ontario Data Protection Authority and the recipient has filled with the DPA a written statement attesting to his understanding of, and willingness to abide by, such terms and conditions;

f. determined not to constitute an unwarranted invasion of personal privacy.

50. With respect to item 48(b) the following is proposed:

in determining whether a particular invasion of privacy is, in the circumstances, warranted, the following factors, among others, may be considered:

- a. whether the information is necessary for the purpose of subjecting the activities of the province and its agencies to public scrutiny;
- b. whether access to the information sought may promote public health and safety;
- C. whether access to the information sought will promote informed choice in the purchase of goods and services;
- d. whether the requested information is relevant to a fair determination of rights affecting the requester;
- e. whether the record subject will be exposed unfairly to substantial harm, pecuniary or otherwise;
- f. whether the information is of a highly sensitive personal nature;
- g. whether the information is unlikely to be accurate or reliable;
- h. whether the information has been supplied by the data subject in confidence.

51. With respect to item 48(c), the following is proposed:

In the absence of a substantial interest in public access, disclosure will be presumed to constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy in personal records:

- a. relating to medical, psychiatric or psychological history, diagnosis, condition, treatment or evaluation, other than information confirming an individual's presence in a health care facility;

les objectifs de recherche énoncés et de réduire, dans la mesure du possible, les inconvénients causés aux fonctionnaires ou aux organismes publics qui tiennent les données en question; et

v. les conditions relatives à:

- A. la sécurité et au caractère confidentiel des données;
- B. la destruction de l'identificateur ou des identificateurs relatifs aux documents à la date la plus rapprochée à laquelle il est possible d'enlever ou de détruire le document, conformément à l'objectif de la recherche ou du projet statistique;
- C. l'interdiction d'utiliser ou de communiquer le document par la suite sous une forme qui permettrait de l'identifier sans l'autorisation expresse du ministère ou de l'organisme qui a fourni ces données,

ont été approuvées par la Ontario Data Protection Authority (l'Administration de protection des données statistiques de l'Ontario) et l'intéressé a présenté aux autorités de l'Ontario un exposé écrit attestant qu'il a compris les conditions et qu'il est disposé à les respecter;

f. est jugée ne pas constituer une violation injustifiée de la vie privée.

50. Pour ce qui est de l'article 48(b), nous proposons ce qui suit:

Afin de pouvoir déterminer si une violation de la vie privée est justifiée par les circonstances, il faut tenir compte, entres autres, des facteurs suivants:

- a. si les renseignements sont nécessaires pour permettre l'étude publique des activités et des organismes de la province;
- b. si la communication des renseignements demandés est de nature à favoriser la santé et la sécurité publiques;
- c. si la communication des renseignements demandés permettra au public de faire un choix plus averti de biens et de services;
- d. si les renseignements demandés se rapportent à une juste détermination des droits de l'intéressé;
- e. si le sujet du document donnera injustement lieu à un grave préjudice, pécuniaire ou autre;
- f. si les renseignements sont de nature personnelle et excessivement délicate;
- g. si les renseignements risquent de ne pas être justes ou fiables;
- h. si les renseignements ont été fournis par le sujet des données à titre confidentiel.

51. Pour ce qui est de l'article 48(c), nous vous proposons ce qui suit:

Lorsque l'accès du public à l'information ne représente pas un intérêt majeur on présumera que la divulgation constitue une violation manifestement injustifiée de la vie privée lorsqu'il s'agit de dossiers personnels:

- a. ayant trait aux antécédents, diagnostics, maladies, traitements ou évaluations de nature médicale, psychiatrique ou psychologique, exception faite des renseignements

b. compiled and identifiable as part of an investigation into a possible violation of criminal law except to the extent that disclosure is necessary to prosecute the violation or to continue the investigation;

c. relating to eligibility for social service or welfare benefits or to the determination of benefit levels;

d. relating to employment history, other than an individual's acts as a government employee or officer and the fact of government employment, including the position held and the level of compensation;

e. obtained on an income or similar tax return or gathered by an agency for the purpose of administering an income or similar tax;

f. describing an individual's finances, income, assets, liabilities, net worth, bank balances, financial history or activities, or creditworthiness;

g. which are personal recommendations or evaluations, character references or personnel evaluations;

h. indicating racial or ethnic origin or religious or political beliefs and associations; or

i. required to be kept confidential by law.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

On the Accessibility of Government Information

1. Wherever a harms-test is used, require that the anticipated harm be at least "significant".

2. In order to reduce the number of class-test exemptions, adopt the following measures:

(a) require a harms-test in the law enforcement exemptions of Section 16(1)

(b) require that the classes enumerated in Sections 14 (federal-provincial relations), 15 (defence, international affairs), 16(2) (aids to crime), and 18(c) (economic injuries) be treated simply as supportive, not conclusive, of governmental claims for exemption

(c) delete Section 18(a) which would exempt information simply because it has "substantial value".

3. In order to reduce the scope of the class-test exemptions, adopt the following measures:

(a) ensure that the Section 22 exemption for "advice or recommendations" does not include the following:

(i) factual data and expert interpretations of such data

attestant que l'intéressé s'est présenté à un établissement de soins sanitaires;

b. constitués dans le cadre d'une enquête sur une infraction éventuelle au droit pénal et reconnus comme tels, sauf dans la mesure où la divulgation du document est nécessaire pour permettre l'instruction de l'infraction ou la poursuite de l'enquête;

c. ayant trait à l'admissibilité d'une personne aux prestations de bien-être ou de services sociaux ou à la détermination de l'importance de ces prestations;

d. ayant trait aux antécédents professionnels, exception faite des actes accomplis à titre d'employé ou d'agent du gouvernement et de toute information concernant cet emploi, y compris le poste occupé et le niveau de rémunération;

e. obtenus à partir d'une déclaration d'impôt sur le revenu ou autre déclaration de ce genre ou réunis par un organisme dans le but de prélever un impôt sur le revenu ou autre taxe semblable;

f. qui décrivent l'état financier, le revenu, les biens, les dettes, la valeur nette, les soldes des comptes en banque, les antécédents ou activités de caractère financier ou le plafond de crédit d'une personne;

g. qui sont des recommandations ou évaluations personnelles, des références ou des évaluations établies par un service de personnel;

h. qui indiquent l'ethnie, la race ou les croyances ou associations religieuses ou politiques;

i. qui doivent, aux termes de la loi, rester confidentiels.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Sur l'accessibilité à l'information gouvernementale

1. Lorsqu'il s'agit d'appliquer le critère du préjudice, exiger que ce préjudice éventuel soit au moins «important».

2. Afin de réduire le nombre d'exemptions fondées sur le critère des catégories, adopter les mesures suivantes:

a) exiger l'application du critère du préjudice aux exemptions de l'article 16(1) visant à faire respecter les lois fédérales ou provinciales;

b) exiger que les catégories précisées aux articles 14 (relations fédérales-provinciales), 15 (défense, affaires internationales), 16(2) (aides à la perpétration d'infractions), et 18(c) (préjudice aux intérêts économiques) soient considérées comme pouvant seulement appuyer, mais non prouver de façon concluante le bien-fondé, des revendications d'exemptions du gouvernement;

c) supprimer l'article 18 (a) qui permettrait l'exemption de renseignements du simple fait qu'ils ont une «valeur importante».

3. Pour limiter la portée des exemptions fondées sur le critère des catégories, adopter les mesures suivantes:

a) s'assurer que l'exemption de l'article 22 relative aux «avis et aux recommandations» ne comprend pas ce qui suit:

(i) des données statistiques basées sur des faits et les interprétations de ces données par des spécialistes

- (ii) the advice of professional experts concerning the likely consequences of policy choices
- (iii) the recommendations of a public inquiry
- (iv) explanations or interpretations of past decisions

- (v) the reasons or justifications for such decisions
- (vi) guidelines for the interpretation of existing laws and regulations

(b) ensure that the Section 24 exemption for "solicitor-client privilege" applies only when the tactical interest in secrecy outweighs the general interest in scrutiny

(c) ensure that the Section 20(2) exemption for compensated product testing does not include a situation where there is an overriding public interest in disclosure and delete completely the exemption for the results of such tests which are believed to be misleading.

4. In order to reduce the number of "in confidence" exemptions, mandate the Information Commissioner to adopt the following measures:

- (a) perform periodic audits of governmental arrangements to receive information in confidence
- (b) assess whether such arrangements involve the unreasonable concealment of information which the public should have
- (c) to the extent that such is the case, attempt to negotiate a voluntary release of such information
- (d) where such negotiations fail, report to Parliament the existence, if not the details, of such unreasonable agreements to receive information "in confidence".

5. In order to reduce the number of other statutory exemptions, provide that, within a designated period of time, they will lapse unless explicitly re-enacted by Parliament.

6. As regards the special conflict between access and privacy, replace the approach used in Bill C-43 by the one used in the report of the Williams Commission in Ontario and the CCLA's submission to that Commission.

7. In order to reduce the indirect powers of exemption, adopt the following measures:

- (a) subject the indexing system to the jurisdiction of the Information Commissioner so that the following measures will be adopted:

(i) Ministers will be required to notify the Commissioner of any proposed exclusions from a published index

(ii) the Commissioner will be empowered to publicize in Parliament any dispute over the adequacy of a description in an index

(ii) les conseils de spécialistes sur les conséquences éventuelles de diverses mesures de nature politique

(iii) les recommandations d'une enquête publique

(iv) les explications ou interprétations de décisions prises par le passé

(v) les raisons ou les justifications de ces décisions

(vi) les lignes directrices sur l'interprétation des lois et règlements actuels

b) S'assurer que l'exemption de l'article 24 relative au «secret professionnel qui lie un avocat à son client» ne s'applique que lorsque l'intérêt tactique qu'il y aurait à refuser la communication du document l'emporte sur l'intérêt général qu'il y aurait à l'examiner

c) s'assurer que l'exemption de l'article 20(2) relative aux essais de produits effectués à titre onéreux ne tient pas compte d'une situation où des raisons d'intérêt public justifient nettement la communication et éliminer l'exemption relative aux résultats d'essais de produits qui risquent d'induire en erreur.

4. Pour réduire le nombre d'exemptions relatives aux renseignements communiqués "confidentiellement", conférer au Commissaire à l'information le pouvoir de prendre les mesures suivantes:

a) d'effectuer des vérifications périodiques des arrangements pris par un gouvernement pour recevoir des renseignements en confidence

b) d'évaluer si de tels arrangements permettent, sans fondement, de garder secret des renseignements qui devraient être communiqués au public

c) S'il en est ainsi, tâcher de négocier la communication volontaire des renseignements

d) Lorsque ces négociations n'aboutissent à rien, communiquer au Parlement l'existence, sinon les détails, de tels arrangements pris indûment pour recevoir des renseignements en confidence.

5. Pour réduire le nombre d'autres exemptions éventuellement prévues par la loi, stipuler que celles-ci prendront fin dans un délai déterminé, à moins qu'elles ne soient formellement remises en vigueur par le Parlement.

6. Pour ce qui est du conflit spécial entre l'accès et la protection, remplacer la méthode appliquée dans le projet de loi C-43 par celle utilisée dans le rapport de la Commission Williams en Ontario et dans le rapport présenté à cette commission par la CCLA. (Canadian Civil Liberties Association)

7. Pour limiter les pouvoirs indirects d'exemption, adopter les mesures suivantes:

a) confier au Commissaire à l'information la responsabilité du système des répertoires afin que:

(i) les Ministres soient tenus d'aviser le Commissaire à l'information de toute exclusion prévue d'un répertoire publié

(&i) le Commissaire ait le droit de porter à la connaissance du Parlement toute contestation sur le caractère approprié d'une description figurant dans un répertoire

(iii) the Commissioner will be empowered to litigate any dispute over an exclusion from an index

(b) require that governmental refusals to provide access be accompanied by an indication as to whether or not the record at issue is in existence unless such acknowledgment could reasonably be expected to cause one of the statute's apprehended injuries. And, where such non-acknowledgment is exercised, require the government to report its decision to the Information Commissioner

(c) provide that, if a government institution has actual physical possession or an effective right to acquire such possession of a document, there is sufficient "control" for the purpose of responding to access claims.

8. In order to reduce costs, adopt the following measures:

(a) provide an additional right to inspect records

(b) empower the Information Commissioner to reverse the government on the question of fees

(c) provide public subsidies for the court costs of those applicants whose claims are substantially supported by the Information Commissioner.

9. In order to improve enforcement and administration, adopt the following measures:

(a) delete the requirement that, before launching an investigation, the Information Commissioner must notify the head of the government institution concerned

(b) require that the statute, not the Minister, should determine the range of information to be reported to Parliament

(c) require that this Act would apply to all government departments agencies, Crown Corporations, and public institutions effectively controlled by government, now and hereafter, unless this or another Act explicitly exempts them

(d) require that any government failure to have records ready for inclusion under this Act be subject to the investigative jurisdiction of the Information Commissioner

(e) in order to ensure a more adequate state of public knowledge with respect to rights and duties, adopt the following measures:

(i) provide for the general availability, without recourse to this Act, of government manuals containing interpretations of applicable laws regulations

(ii) require the Information Commissioner to conduct periodic audits of such availability and, in the event of governmental resistance, empower the Commissioner to seek a corrective order from the courts

(iii) provide that, in the absence of a proper exemption, no person should be subject to an adverse decision by the operation of such internal rules unless the accessibility requirements were fulfilled or the person in question had actual notice of the relevant rules

(iii) le Commissaire ait le droit de trancher toute contestation relative à une exclusion du répertoire

b) exiger du gouvernement, lorsque celui-ci refuse la communication du document, qu'il indique en même temps si le document en cause existe ou non, à moins que le fait de reconnaître son existence risquerait vraisemblablement de lui porter préjudice de l'une des façons énoncées dans la loi. Et, lorsque le gouvernement décide de ne pas reconnaître l'existence du document, exiger du gouvernement qu'il avise le Commissaire à l'information de sa décision

c) stipuler que si un établissement gouvernemental est en véritable possession du document ou a effectivement le droit de l'avoir en sa possession, qu'il y ait suffisamment de «contrôle» pour permettre de donner suite aux demandes d'y avoir accès.

8. Pour réduire les frais, adopter les mesures suivantes:

a) accorder un droit supplémentaire d'inspection des documents

b) conférer au Commissaire à l'information le pouvoir de renverser la décision du gouvernement sur la question des droits

c) accorder des subventions publiques pour le règlement des frais judiciaires des requérants dont les revendications ont l'appui général du Commissaire à l'information.

9. Afin d'améliorer l'observation des lois et leur administration, adopter les mesures suivantes:

a) éliminer la condition selon laquelle le Commissaire à l'information doit avertir le chef de l'établissement gouvernemental en question avant de commencer son enquête

b) stipuler que la loi, et non le Ministre, doit déterminer le caractère des renseignements devant être communiqués au Parlement

c) exiger que cette loi s'applique dorénavant à tous les ministères et organismes gouvernementaux, sociétés de la Couronne et établissements publics réellement administrés par le gouvernement, à moins que ceux-ci soient formellement exclus en vertu de cette loi ou d'une autre loi

d) exiger que toute omission de la part du gouvernement de placer des documents sous le régime de cette loi, fasse l'objet d'une enquête menée par le Commissaire à l'information

e) pour permettre au public d'être mieux renseigné sur ses droits et ses devoirs, adopter les mesures suivantes:

(i) assurer la disponibilité générale, sans recours à cette loi, des manuels gouvernementaux contenant des interprétations des lois et règlements applicables

(ii) exiger du Commissaire à l'information qu'il procède à des vérifications périodiques de la disponibilité de ces documents et, en cas de résistance de la part du gouvernement, accorder au Commissaire le pouvoir de demander une ordonnance de la cour

(iii) en l'absence d'une exemption réglementaire, stipuler qu'aucune personne ne doit faire l'objet d'une décision défavorable à cause de l'application de règles internes, à moins que les conditions de disponibilité aient été remplies ou que la personne en question ait été avisée des règles pertinentes.

(f) empower the Information Commissioner to comment upon the access implications of existing statutes and pending Bills.

On the Protection of Personal Information

1. In order to improve the provisions on collection, retention, and disposal, adopt the following measures:

(a) require that governmental collections of personal information must either be demonstrably necessary to governmental activities or explicitly authorized by statute

(b) when personal information is not collected directly from the person concerned, require that the Privacy Commissioner be notified

(c) when such information is collected directly, advise the person concerned of the anticipated purpose for the information, the legal authority for collecting it, whether the cooperation of the person is mandatory or voluntary, the identity and location of the government official who will answer further questions, and what, if any, access and correction rights there are with respect to it

(d) apart from situations where the person concerned might be prejudiced, require that the government destroy personal information which can no longer be reasonably considered necessary for the purposes which occasioned its initial collection or its current permissible use

(e) empower the Privacy Commissioner to launch investigations on his own initiative, report to Parliament, and refer to court any matter concerning collection, retention, and disposal.

2. In order to improve the provisions on uses and disclosures, adopt the following measures:

(a) require that any consent to use information beyond the purpose for which it was collected must be accompanied by the following safeguards:

(i) it must be written and specifically addressed to the contemplated purpose

(ii) a refusal to consent must not produce adverse consequences with respect to the original purpose of the collection

(iii) the person should be specifically informed of this protection

(iv) in cases of acute dependency, there should be subsidized legal advice

(b) require that, unless there is a consent or an explicit statutory authorization, any use or disclosure of the information should fall within the reasonable expectations under which it was initially collected

(c) provide that, apart from situations of imminent peril to life or limb, disclosures to investigative agencies should require a judicial warrant

(d) in order to improve the provisions for the disclosure of personal information "under an agreement or arrangement"

f) accorder au Commissaire à l'information le pouvoir de commenter les répercussions des lois actuellement en vigueur et des projets de loi en suspens qui concernent l'accès à l'information.

Protection des renseignements personnels

1. Afin d'améliorer les dispositions relatives à la collecte, la conservation et le retrait des renseignements personnels, adopter les mesures suivantes:

a) exiger du gouvernement de prouver que la collecte de renseignements personnels est nécessaire aux activités gouvernementales ou est clairement autorisée par la loi

b) lorsque les renseignements personnels ne sont pas recueillis directement de la personne intéressée, exiger que le Commissaire à la protection de la vie privée en soit avisé

c) lorsque les renseignements sont recueillis directement, aviser la personne intéressée de l'usage que l'on prévoit faire de ces renseignements, de l'instance officielle qui a donné l'autorisation de les recueillir, si sa coopération est obligatoire ou facultative, l'identité et le lieu de travail du fonctionnaire qui devra répondre à d'autres questions et, s'il y a lieu, les droits d'accès et de correction qui existent à ce sujet

d) exception faite des situations qui pourraient être préjudiciables à la personne intéressée, exiger du gouvernement de détruire tous les renseignements personnels qui ne peuvent plus être raisonnablement considérés utiles pour les fins ayant donné lieu à leur collecte initiale ou à l'usage normalement autorisé

e) habiliter le Commissaire à la protection de la vie privée à faire enquête de sa propre initiative, à faire rapport au Parlement et à renvoyer devant les tribunaux toute question concernant la collecte, la conservation et le retrait des renseignements personnels.

2. Afin d'améliorer les dispositions sur l'usage et la communication des renseignements personnels, adopter les mesures suivantes:

a) exiger que le consentement d'utiliser les renseignements pour toute fin autre que l'usage prévu au moment de la collecte soit accompagné des garanties suivantes:

i) le consentement devrait être donné par écrit en précisant l'usage prévu

ii) un refus ne doit pas entraîner de conséquences nuisibles quant au but premier de la collecte des renseignements

iii) la personne doit être spécifiquement informée de ce droit à la protection

iv) dans les cas de dépendance totale, la personne concernée devrait bénéficier d'une aide périodique gratuite.

b) exiger qu'à moins qu'il n'y ait eu consentement ou autorisation claire aux termes de la loi, tout usage ou communication des renseignements tiendra compte, dans des limites raisonnables, du but premier de la collecte

c) prévoir que, sauf dans des circonstances d'extrême urgence, mettant la vie en danger, la communication des renseignements à des organismes d'enquêtes exige un mandat judiciaire

d) Afin d'améliorer les dispositions relatives à la communication de renseignements personnels «aux termes d'un

between the Government of Canada and another governmental organization, adopt the following measures:

(i) to the extent possible, restrict further disclosures to purposes consistent with the law enforcement purposes contemplated here

(ii) in any event, provide generally that the terms and provisions of such arrangements be published

(iii) to whatever extent this cannot be done, require that the matter be investigated by the Privacy Commissioner who will report to Parliament the existence, if not the details, of any such arrangement which, in his opinion, unreasonably compromises information privacy

(e) delete the residual discretion to disclose when, in the opinion of the requisite government official, the public interest in disclosure clearly outweighs any possible loss of privacy; alternatively, require at least that such official have reasonable grounds for such opinion.

(f) expand the jurisdiction of the courts to remedy statutory breaches concerning uses and disclosures.

3. In order to improve the provisions on access and corrections, adopt the following measures:

(a) incorporate here, where applicable, our exemption recommendations in the access part of the Bill

(b) provide that the exemption for health interests contain the following amendments:

(i) the contemplated injury must be serious

(ii) there must be recourse to independent adjudication.

4. In order to reduce the costs, incorporate by reference here, where applicable, our recommendations in the access part of the Bill.

5. In order to improve administration and enforcement, adopt the following measures:

(a) incorporate here, where applicable, our recommendations in the access part of the Bill

(b) create offences and provide penalties for violating the protections on personal information.

accord ou d'une entente» entre le gouvernement du Canada et un autre organisme gouvernemental adopter les mesures suivantes:

i) dans la mesure du possible, limiter toutes nouvelles communications à des fins conformes à l'application de la loi examinée ici

ii) dans tous les cas, prendre les mesures nécessaires pour que les conditions et les dispositions relatives à ces ententes soient publiées

iii) si cela ne peut être fait, dans quelque mesure que ce soit, exiger que la question soit soumise à l'examen du Commissaire à la protection de la vie privée qui fera rapport au Parlement de l'existence, sinon dans tous les détails, d'une telle entente qui, à son avis, compromet de façon irraisonnable la vie privée

e) supprimer les autres dispositions relatives au pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements lorsque, de l'avis des fonctionnaires du gouvernement qui le demandent, l'intérêt public l'emporte clairement sur toute perte possible du droit à la vie privée; autrement, exiger au moins que ce fonctionnaire ait des motifs raisonnables pour présenter une telle demande

f) étendre la juridiction des tribunaux en vue de remédier aux infractions à la loi concernant les usages et les communications.

3. Afin d'améliorer les dispositions concernant l'accès et les corrections adopter les mesures suivantes:

a) inclure ici, le cas échéant, nos recommandations sur l'exemption concernant la partie du projet de loi relative à l'accès à l'information

b) prévoir que l'exemption relative à la santé contienne les modifications suivantes:

i) les blessures en question doivent être graves

ii) il faut avoir recours à une décision indépendante.

4. Afin de réduire les coûts, inclure une référence ici, le cas échéant, à nos recommandations relatives à la partie du projet de loi sur l'accès à l'information.

5. Afin d'améliorer l'administration et la mise en application, adopter les mesures suivantes:

a) inclure ici, le cas échéant, nos recommandations relatives à la partie du projet de loi traitant de l'accès à l'information

b) instituer des infractions et prévoir des sanctions en cas de violation de la protection des renseignements personnels.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Civil Liberties Association:

Mr. A. Alan Borovoy, General Counsel;
Professor Ken Swan, Member, Board of Directors;
Mr. Allan Strader, Research Director.

De l'Association canadienne des libertés civiles:

M. A. Alan Borovoy, conseiller général;
Professeur Ken Swan, membre, Conseil d'administration;
M. Allan Strader, directeur de la recherche.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 24

Tuesday, March 31, 1981

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 24

Le mardi 31 mars 1981

Président: M. Jean-Guy Dubois

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la*

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE
AND LEGAL AFFAIRS

Chairman: Mr. Jean-Guy Dubois

Vice-Chairman: Mr. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messrs.

Allmand
Bachand
Baker (*Nepean-Carleton*)
Beatty
Crosby (*Halifax West*)

Hervieux-Payette (Mrs.)
Hnatyshyn
Irwin
Kilgour
Lachance

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE
ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: M. Jean-Guy Dubois

Vice-président: M. W. Kenneth Robinson
(*Etobicoke-Lakeshore*)

Messieurs

Marceau
Masters
Nickerson
Nystrom

Robinson (*Burnaby*)
Rossi
Speyer
Stollery—20

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, March 31, 1981:

Mr. Masters replaced Mr. MacLellan.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 31 mars 1981:

M. Masters remplace M. MacLellan.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 31, 1981
(26)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met this day at 3:41 o'clock p.m., the Chairman, Mr. Dubois, presiding.

Members of the Committee present: Mr. Dubois, Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. Lachance, Marceau, Masters, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) and Stollery.

Other Member present: Mr. Gilchrist.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. François-R. Bernier, Researcher.

Witnesses: From the Canadian Chamber of Commerce: Mr. P. D. Lafferty, Member; Mr. G. H. Robichon, Member and Mr. J. P. Langevin, General Counsel. *From the Canadian Manufacturers' Association:* Mr. Howard J. Kaufman, Member of Legislation Committee (Vice President, Secretary and General Counsel of Xerox Canada Inc.); Mr. Robert Swenor, Member of Legislation Committee (Assistant Secretary, Dofasco Inc.) and Mr. D. W. Montgomery, Director, Government Relations and Legislation.

The Committee resumed consideration of Bill C-43, An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses made statements and answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 3, 1980, the Chairman authorized that the briefs submitted by the Canadian Chamber of Commerce and the Canadian Manufacturers' Association be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendices "JLA-15" and "JLA-16"*).

At 5:22 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 31 MARS 1981
(26)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit aujourd'hui à 15 h 41 sous la présidence de M. Dubois (président).

Membres du Comité présents: M. Dubois, M^{me} Hervieux-Payette, MM. Lachance, Marceau, Masters, Robinson (*Burnaby*), Robinson (*Etobicoke-Lakeshore*) et Stollery.

Autre député présent: M. Gilchrist.

Aussi présent: Du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement: M. François R. Bernier, chercheur.

Témoins: De la Chambre de commerce du Canada: M. P. D. Lafferty, membre; M. G. H. Robichon, membre, M. J. P. Langevin, conseiller juridique. *De l'Association des manufacturiers canadiens:* M. Howard J. Kaufman, membre du Comité de la législation (vice-président, secrétaire et conseiller juridique de Xerox Canada Inc.); M. Robert Swenor, membre du Comité de la législation (secrétaire adjoint, Dofasco Inc.); M. D. W. Montgomery, directeur, Relations gouvernementales et législation.

Le Comité reprend l'étude du bill C-43, Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 3 juin 1980, le président autorise que les mémoires soumis par la Chambre de commerce du Canada et l'Association des manufacturiers canadiens, soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendices «JLA-15» et «JLA-16»*).

A 17 h 22, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

William C. Corbett

Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 31 mars 1981

• 1543

*[Text]***Le président:** A l'ordre!

Nous reprenons cet après-midi l'étude du Bill C-43 Loi édictant la Loi sur l'accès à l'information. Pour la forme, nous remettons en délibérations l'article 1. Article 1. Accès à l'information 34.

Nous avons comme témoins aujourd'hui la Chambre canadienne de commerce et l'Association canadienne des manufacturiers.

Le premier groupe qui sera devant nous sera la Chambre canadienne de commerce. Voici immédiatement à ma droite, M. P. D. Lafferty; ensuite M. George Robichon, et M. Jacques Langevin tous, évidemment de la Chambre canadienne de commerce. L'Orateur principal est M. P. D. Lafferty. Is that right, Mr. Lafferty?

Mr. P. D. Lafferty (Chief Spokesman, Canadian Chamber of Commerce): That is right.

The Chairman: I will give you the floor. I am sorry about the absence of members, but I think there was a surprise in the chamber and possibly that is the reason we do not have more members here. I think everybody received notice, and I think some other members will be coming to committee, but I will now give you the floor.

• 1545

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, the quality is here even if the quantity is not.

The Chairman: Yes, I know that, and we have two Robinsons. I think it will be very good. We have a woman too, which I think is very important. Okay.

Mr. Pat D. Lafferty (Partner, Coopers & Lybrand, Canadian Chamber of Commerce Spokesman): Thank you, Mr. Chairman. As representatives of the Canadian Chamber of Commerce, we are pleased to appear before you to answer any questions you may have about our written submission on Bill C-43. The chamber generally supports Bill C-43 and the principle of greater public access to government information. The chamber believes that, regardless of the specifics of the bill, its ultimate effectiveness will depend on the spirit in which it is interpreted and administered by the government and by its senior officials. The submission identifies seven main areas for improvement which can be summarized in three or four minutes.

Number one, the submission points out the advantages of providing for the supplementary release, on request, of a list of subclasses of records. The chamber believes that this intermediate step would help overcome the practical problems of relying on one published description of all classes of records in a form that would be useful to all persons seeking access.

Number two, the submission points out the advantages of limiting opportunities not to describe all classes of records. The chamber is concerned that entitlement to exempt descrip-

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 31 1981.

*[Translation]***The Chairman:** Order, please!

This afternoon we are resuming consideration of Bill C-43, An Act to Enact the Access to Information Act. We are calling again Clause 1. Access to Information.

Appearing today is the Canadian Chamber of Commerce and the Canadian Manufacturers Association.

The first group before us will be the Canadian Chamber of Commerce. On my right, Mr. P. D. Lafferty; then Mr. George Robichon and Mr. Jacques Langevin, obviously all from the Canadian Chamber of Commerce. The spokesman for the group is Mr. P. D. Lafferty. Est-ce bien cela, monsieur Lafferty?

M. P. D. Lafferty (principal porte-parole, Chambre de commerce du Canada): C'est exact.

Le président: Je vous donne la parole. Vous excuserez certains députés absents mais je pense que nous avons eu une surprise à la Chambre et que cela explique peut-être pourquoi nous n'avons pas plus de monde ici. Tout le monde a en effet reçu avis de cette réunion et j'imagine que certains députés arriveront un peu plus tard.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, nous avons la qualité si nous n'avons pas la quantité.

Le président: Oui, je sais, et nous avons même deux Robinson. Cela ira donc très bien. Nous avons également une femme, ce qui me semble très important. Parfait.

M. Pat D. Lafferty (associé, Coopers & Lybrand, porte-parole de la Chambre de commerce du Canada): Merci, monsieur le président. Je représente la Chambre de commerce du Canada, et c'est avec plaisir que nous comparaissons devant vous pour répondre aux questions que vous pourriez avoir sur le mémoire écrit que nous vous avons fait parvenir à propos du Bill C-43. La Chambre appuie d'une façon générale le bill et le principe d'une plus grande accessibilité à l'information. La Chambre estime en effet que, sans entrer dans les détails, l'utilité ultime de ce projet de loi dépendra de l'esprit dans lequel il est interprété et administré par le gouvernement et les fonctionnaires supérieurs. Notre mémoire signale sept points principaux que l'on souhaiterait voir améliorer et que je vous résumerai en trois ou quatre minutes.

Premièrement, notre mémoire signale les avantages qu'il y a à prévoir la publication additionnelle, sur demande, de listes de sous-catégories de documents. Cette étape intermédiaire aiderait à résoudre les problèmes pratiques qui sont connexes à la publication de toutes les catégories de documents sous une forme utile à tous les intéressés.

Deuxièmement, nous signalons les avantages qu'il y aurait à limiter la possibilité de ne pas décrire toutes les catégories de documents. La Chambre s'inquiète en effet que l'exemption

[Texte]

tions of classes of records in areas such as federal-provincial relations and economic interests of Canada could be broadly interpreted to encompass a great many activities of government. This entitlement, in subclause 5.(3), not to describe the class is unnecessary in the chamber's view because the specific records are themselves adequately protected under Clauses 14 through 18.

Number three, with respect to business information, the submission points out the advantages of guarding against the discretionary release of confidential information, particularly if the information has been provided voluntarily. Subclause 20.(1)(b) places the obligation on business to demonstrate that information submitted to government needs to be, and has consistently been, treated confidentially. This obligation may reduce business willingness to provide information to government. The chamber believes that information submitted voluntarily should not be released. Information submitted under statutory obligation should not be released unless envisaged by the statute, or consent is obtained, or the person seeking access establishes that there is no basis for a confidential designation.

Number four, the submission points out the advantages of facilitating the discretionary release of memoranda to Cabinet, discussion papers and other Cabinet documents. The chamber is concerned that the use in subclause 21.(1) of the phrase "shall refuse to disclose", rather than the more appropriate "may refuse to disclose", can be used or interpreted to prevent ministers and senior officials from disclosing, without the explicit approval of the Prime Minister or his designate, a great variety of documents dealing with policy options, special studies, program plans and evaluations. These are now often made available at the discretion of the ministers and officials responsible.

Number five, the submission points out the advantages of providing further interpretation of the classes of records in support of decision-making that are, or are not, to be disclosed under Clause 21. However, the chamber believes that this can better be done as a matter of administrative policy rather than by legislation.

Number six, the submission points out the advantages of ensuring the independence of the judicial review process in all cases. The concern of the chamber is that the wording of Clause 51 be amended to enable the court to review the substance of the information on record, in addition to the judgement of the head of the institution.

Number seven, the submission points out the advantages of transferring responsibility for implementation of Bill C-43 to the Treasury Board. This recognizes the size of the task and the resources required to effectively implement this bill.

[Traduction]

autorisée de description de catégories de documents dans des domaines comme les relations fédérales-provinciales et les intérêts économiques du Canada, pourrait être interprétée suffisamment largement pour englober un grand nombre d'activités gouvernementales. Le paragraphe 3 de l'article 5 qui autorise à ne pas décrire la catégorie, semble inutile à la Chambre car les documents en question sont eux-mêmes suffisamment protégés en vertu des articles 14 à 18.

Troisièmement, pour ce qui est des renseignements sur le monde des affaires, nous signalons les avantages qu'il y aurait à protéger contre la publication discrétionnaire de renseignements confidentiels, surtout lorsqu'ils ont été fournis volontairement. L'alinéa (b) du paragraphe 1 de l'article 20 impose au secteur privé le fardeau d'établir que les renseignements fournis au gouvernement sont de nature confidentielle et qu'ils ont toujours été traités comme tel. On peut en effet craindre que le monde des affaires hésite davantage à fournir des renseignements au gouvernement. La Chambre estime que les renseignements qui lui sont fournis volontairement ne devraient pas être divulgués. Les renseignements qui sont fournis en vertu d'une obligation statutaire ne devraient pas non plus être divulgués, sauf si c'est prévu par la loi pertinente ou si les sociétés y consentent ou encore si la personne cherchant à obtenir ces renseignements peut trouver qu'il n'y a aucune raison de les considérer confidentiels.

Quatrièmement, nous insistons sur les avantages qu'il y aurait à faciliter la publication discrétionnaire des mémoires au Cabinet, des documents de travail et d'autres documents du Cabinet. La Chambre s'inquiète en effet du paragraphe 1 de l'article 21, où l'on dit «est tenu de refuser la communication» plutôt que «peut refuser la communication», car cela pourrait être interprété comme une interdiction au Ministre et aux fonctionnaires supérieurs de divulguer, sans l'approbation explicite du Premier ministre ou d'une personne qu'il aurait désignée, tout un éventail de documents traitant d'options d'orientation, d'études spéciales, de programmes, de plans et d'évaluations. En effet, ces documents sont actuellement souvent disponibles à la discrétion des ministres et des fonctionnaires responsables.

Cinquièmement, nous signalons les avantages qu'il y aurait à fournir une interprétation additionnelle de la catégorie de documents servant à étayer des prises de décisions qui peuvent ou ne peuvent pas être rendues publiques en vertu de l'article 21. Toutefois la Chambre estime que ce devrait être davantage une question d'administration que de loi.

Sixièmement, nous signalons les avantages qu'il y aurait à garantir l'indépendance de la décision judiciaire en toute occasion. La Chambre souhaite en effet que le libellé de l'article 51 soit modifié pour permettre au tribunal d'examiner le contenu des renseignements du document au même titre que le chef de l'organisme gouvernemental en question.

Septièmement, notre mémoire signale les avantages du transfert au Conseil du Trésor de la responsabilité de l'application du Bill C-43, compte tenu de l'importance de la tâche et des ressources nécessaires à son application efficace.

Those are points of detail, Mr. Chairman. Fundamentally, we are happy to see that the mechanics of the process for

Il s'agit là de détails, monsieur le président. Essentiellement, nous sommes satisfaits de constater que les éléments nécessai-

[Text]

access to information will be implemented by this bill. We think there is enough protection in the bill. The government will not have to release the information that should not be released. These points of detail will help draw that dividing line between the two.

On behalf of the members of the Chamber of Commerce, we are concerned over the access to business information submitted voluntarily.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Lafferty.

Mr. Ken Robinson.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

I want to thank the Chamber of Commerce for coming before the committee. They come quite often before committees of the House of Commons. They are a well recognized institution in Canada and they are usually quite well received. I thank them for coming.

I note their basic theme is to safeguard individual privacy, confidential business information, confidential Cabinet information, and national security. It seems to be the base of the theme of their brief, and I commend them for this.

I notice, however, you have some particular concerns at the beginning of your presentation about classes and subclasses of documents. I wonder if you would answer a few questions on that area. In particular, who should list the classes and the subclasses—and maybe that is not the end. How far should we go? Should there be even sub-subclasses? It seems to me that most documents, in whatever class they may be, may relate to other documents, which place them in another class or another category. Where do we draw the line in this, as to how much information is to be made available through classes or subclasses or sub-subclasses of documents? Would you care to comment on that?

Mr. Lafferty: Mr. Robinson, we gave a lot of consideration to what a classification system might look like. We could not envisage a classification system which would suit all persons seeking access to information, because of what you refer to: one document refers to another and backward and forward. I think the classification system will emerge with experience, but what we wanted to introduce was the concept of subclasses of records as an intermediate step. A person seeking access to information might find a very broad class of records, and if he could not identify the record he wanted, he would be provided with a list of subclasses of records as an intermediate step to help him get access to records. That was a practical solution we saw to getting through this problem of how you develop a classification system which suits all applicants. I am not sure you ever will. The intermediate system of subclasses perhaps is a useful vehicle which your committee would like to consider.

[Translation]

res à l'accessibilité à l'information seront fournis dans ce projet de loi. Nous jugeons qu'il prévoit assez de garanties. Le gouvernement ne sera pas pour autant obligé de divulguer des renseignements qui ne doivent pas être divulgués. Ces points de détail que nous avons signalés devraient vous aider à mieux distinguer entre ce qui peut et ce qui ne peut être divulgué.

Au nom des membres de la Chambre de commerce, nous pouvons vous dire que nous nous inquiétons de l'accessibilité aux renseignements fournis volontairement par le monde des affaires.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Lafferty.

Monsieur Ken Robinson.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président.

Je voudrais d'abord remercier la Chambre de commerce d'être venue aujourd'hui. Elle comparaît très souvent devant des comités de la Chambre des communes. Nous la connaissons bien et nous la recevons en général très bien. Merci d'être revenue.

Le thème principal de ce mémoire semble être la protection des renseignements personnels, des renseignements confidentiels fournis par le monde des affaires, des renseignements confidentiels émanant du Cabinet et des éléments de sécurité nationale. Je félicite la Chambre de la position qu'elle prend.

Je remarque toutefois qu'elle se préoccupe particulièrement au début de son mémoire de catégories et sous-catégories de documents. Pourriez-vous répondre à un certain nombre de questions à ce sujet? D'une part, qui devrait dresser la liste des catégories et des sous-catégories? Jusqu'où doit-on aller? Devrait-on même envisager des sous-sous-catégories? Il me semble que la plupart des documents, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, peuvent traiter d'autres documents et se retrouver ainsi dans une autre catégorie. Où établir la distinction et comment savoir ce qui peut divulguer en classant tout dans des catégories, des sous-catégories ou encore des sous-sous-catégories de documents? Pourriez-vous me préciser votre pensée?

M. Lafferty: Monsieur Robinson, nous avons beaucoup réfléchi à ce que pourrait être un système de classification. Il est en effet impossible d'envisager un système qui convienne à tous ceux qui cherchent à obtenir accès à l'information car, comme vous l'avez dit, un document peut traiter d'un autre et vice-versa. Je crois que le système de classification sera élaboré au fur et à mesure mais ce que nous voulions c'est que l'on envisage des sous-catégories de documents comme étape intermédiaire. Quelqu'un qui cherche à accéder à l'information peut en se retrouvant devant une catégorie très vague de documents ne pas réussir à identifier celui qu'il souhaite. Ainsi une liste de sous-catégories pourrait-elle l'aider à trouver ce qu'il cherche. C'est à notre avis une solution pratique à ce problème puisqu'il faut trouver un système de classification qui convienne à tous les demandeurs. Je ne suis pas sûr qu'on n'y parvienne jamais. Le système intermédiaire de sous-catégories est peut-être un véhicule utile que votre comité pourrait envisager.

[Texte]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): In other words, you would agree that some limitation needs to be set on this right to obtain classes of documents in, say, secondary lists or subclasses of documents.

Mr. Lafferty: We are not looking so much for a limitation. It is a practical problem of a classification system which describes every record in government. It would have to be an enormous system to be of use to any one. The general classification system could be supplemented by supplementary classes of records which would be released on request.

Mr. G. H. Robichon (Partner, Honeywell-Wotherspoon, Ottawa): Mr. Chairman, if I may, I think the spirit would be that broad classes would be published periodically by the government, but there would be an obligation, if that class did not sufficiently identify documents, for somebody to say I want to know what you have within that broad class. That would not be an obligation on the government to publish generally the subclass or the narrower class. It would be an obligation on the government or the bureaucracy to furnish that subclass if asked for it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): This would then be left up to the information officer, I assume, to decide—how far he or she is prepared to go to provide these classes or subclasses of documents.

Mr. Robichon: It is our understanding that the intention the bill provides now would be to publish very broad classes of documents, which would be published by the government, made available to everybody. But those classes may not identify with sufficient precision what is in fact within that class of documents. I think there should be implied or expressed in the bill some obligation, that if I want to know what we have within that class of documents, that I can ask that and be provided with all the documents—not published generally—myself be provided with all the documents that are available in that class and then I can choose what I want exactly.

• 1555

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But this would be up to the information officer to provide.

Mr. Robichon: That is correct.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): If the information officer did not provide it, there is no recourse that you could take against the information officer?

Mr. Robichon: Well, the spirit of the bill—it rests very, very much in the way it is going to be handled, and I think that, no, I would have to agree, if they say this is all we have in this class, then we have to rely on that. But it is an access to information bill. Surely, you would have to know what is accessible.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I put it to you that there is no section of the bill under which you could take action against the information officer.

Mr. Robichon: You are probably right there.

[Traduction]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Autrement dit, vous convenez qu'il faut restreindre quelque peu le droit d'obtenir des catégories de documents dans des listes secondaires ou des sous-catégories.

M. Lafferty: Ce n'est pas tellement une restriction que nous recherchons, c'est une solution pratique aux problèmes de classification de tous les documents gouvernementaux. Pour que cela serve à quiconque, le système doit être énorme. Le système général de classification pourrait être complété par des catégories de documents qui seraient divulguées sur demande.

M. G. H. Robichon (associé, Honeywell-Wotherspoon, Ottawa): Monsieur le président, je crois que l'idée serait que des grandes catégories soient publiées périodiquement par le gouvernement mais au cas où une catégorie ne permettrait pas d'identifier suffisamment bien certains documents, on serait obligé d'indiquer ce que contient la catégorie en question. Cela n'obligerait pas évidemment le gouvernement à publier de façon générale toutes ces sous-catégories. Il y serait simplement obligé si quelqu'un venait à le demander.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La décision relèverait alors de l'agent d'information. Il jugerait dans quelle mesure il peut fournir la liste de ces sous-catégories.

M. Robichon: D'après nous, le projet de loi prévoit que le gouvernement doit publier et mettre à la disposition de tous une liste de catégories très larges de documents. Mais ces catégories ne permettraient peut-être pas toujours de distinguer précisément les documents qu'elles contiennent. Je pense qu'il faudrait que le projet de loi prévoit que si je souhaite savoir ce qui existe dans telle ou telle catégorie de documents, je puisse le demander et obtenir la liste de tous les documents disponibles dans la catégorie pour choisir ensuite ce que je souhaite exactement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mais ce serait alors à l'agent d'information de décider s'il veut ou non fournir une telle liste.

M. Robichon: C'est exact.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Et si l'agent d'information ne fournit pas les sous-catégories, il n'y aurait plus aucun recours?

M. Robichon: Cela dépend beaucoup de la façon dont sera appliquée la loi, mais je crois que non, en effet, je devrais accepter si l'on me dit que c'est tout ce que l'on a dans la catégorie qui m'intéresse. Étant donné qu'il s'agit d'un projet de loi sur l'accès à l'information, il me semble évident qu'il faut savoir ce qui est accessible.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vous signale qu'il n'existe dans le projet de loi aucun article qui autorise un recours quelconque contre un agent d'information.

M. Robichon: Vous avez probablement raison.

[Text]

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): So that is where the discretion is. It is a question of appointing somebody who is capable and competent to carry out this function in terms of the spirit of the bill as you presented it.

Mr. Robichon: It may be implied in the way the bill is set up now. Surely there will be people in the various departments who will furnish the information. But we do not see it as being an obligation, it is not written in the bill that there has to be anything provided.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I personally foresee an information officer in every department and so on, providing information for the information officer designated under this bill. That, is the way I would see it.

Anyway, I want to move onto something else as my time is limited. You have indicated your great concern about the question of confidentiality of information provided whether it is provided voluntarily or whether it is submitted under statutory obligation. You have made it quite categorical in your comments that you feel that any information provided voluntarily on a confidential basis should remain that way. You are not prepared to loosen that at all? You are quite dogmatic about that?

Mr. Robichon: If a document is provided by a corporation or by a company to government voluntarily without any requirement, statutory or otherwise, and the person providing that document feels that it should be held in confidence, we see no reason why it should go any further than that. If somebody wants that document, surely they should come to the source of the document, not to the government as an avenue of trying to get information that they may not otherwise get.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right. You are quite adamant then that any document that is provided voluntarily on a confidential basis . . . I suppose the whole question of confidentiality has to be defined to some extent and I note you have not provided us with a definition. I would ask you if you would be prepared to do that because I think it is germane to everything you have said so far. You may not have it with you today but if you can come up with a definition, I wish you would send it along to the committee.

But you go on in your comments and you suggest in effect that we should switch the onus. My understanding under this act is that the onus is basically on the government department to provide the information. But then you switch the onus and you say that you feel that in this class of situation where there is a confidential document that the individual requiring the public access should be required to provide reasons why or the basis why this confidentiality should be released and that they should be provided with the document. Is that a fair statement of what you have said in your brief?

Mr. Lafferty: It is a fair statement.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right. I have one more question. There are several clauses in the bill, and in particular I would refer you to Clause 20(1) and Clause 21(1), and even Clause 22(1), where the term "shall refuse" is used.

[Translation]

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): C'est là justement où le pouvoir discrétionnaire entre en ligne de compte. Il s'agit alors de nommer quelqu'un qui soit capable de s'acquitter de cette fonction dans l'esprit du projet de loi.

M. Robichon: C'est probablement ce qu'entend actuellement le projet de loi. Il y aura certainement dans les ministères des responsables de la divulgation de l'information. Mais nous ne pensons pas que cela devrait être une obligation; ce n'est pas stipulé dans le projet de loi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Personnellement, j'imagine qu'il y aura un agent d'information dans chaque ministère pour fournir les renseignements voulus à l'agent d'information désigné en vertu du projet de loi. C'est ainsi que je vois la chose.

De toute façon, j'aimerais maintenant passer à quelque chose d'autre car je n'ai pas beaucoup de temps. Vous avez signalé que vous vous inquiétiez beaucoup de la question de la nature confidentielle des renseignements fournis volontairement ou du fait d'une obligation statutaire. Vous dites catégoriquement qu'à votre avis, tout renseignement confidentiel fourni volontairement doit demeurer confidentiel. Vous ne seriez pas disposé à être plus souple? Vous me semblez très catégorique?

M. Robichon: Si un document est fourni volontairement au gouvernement par une société à qui on n'a rien demandé, et si la personne qui fournit ce document estime qu'il doit être considéré confidentiel, nous ne voyons pas pourquoi cela ne devrait pas être respecté. Si quelqu'un souhaite consulter ce document, qu'il aille à la source même et qu'il ne le demande pas au gouvernement pour essayer d'obtenir des renseignements qu'il ne pourrait obtenir autrement.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Bien. Vous êtes donc catégorique, tout document confidentiel fourni volontairement . . . et je suppose que toute la question de la nature confidentielle des documents devrait être mieux définie. Comme je constate que vous ne nous avez pas fourni de définition, je vous demanderais s'il ne vous serait pas possible de le faire, car je crois que cela rejoint bien tout ce que vous avez dit jusqu'ici. Peut-être n'avez-vous pas de définition sous la main, mais si vous pouviez en trouver une, le comité vous en serait reconnaissant.

Plus loin, vous suggérez en fait de déplacer le fardeau de la preuve de la nature confidentielle des renseignements en question. D'après moi, la loi prévoit que le ministère à qui l'on demande des renseignements doit juger de la nature confidentielle. Vous déclarez, vous, qu'à votre avis, c'est à celui qui demande accès à l'information qu'il appartient d'expliquer pourquoi ces renseignements ne sont pas confidentiels et pourquoi il doit pouvoir les obtenir. C'est bien ce que vous dites dans votre mémoire?

M. Lafferty: Oui, c'est cela.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien. J'aurais encore une question. Il y a plusieurs articles du projet de loi, et en particulier le paragraphe 1 de l'article 20 et le paragraphe 1 de l'article 21, et même le paragraphe 1 de l'article 22 où l'on

[Texte]

That term is used in Clause 20 and 21, and "may refuse" in Clause 22. I assume that you feel quite strongly that the word "shall" should be changed to "may" in both Clause 20(1) and Clause 21(1)?

Mr. Lafferty: Yes, Mr. Robinson. The principle we are after here, I guess, is not to interfere with the confidentiality of cabinet documents but to give ministers and senior officials the discretionary freedom to release what they feel should be released. Right now, I think they probably have that discretionary freedom, but this builds into the law, that they shall refuse to disclose a broad range of documents that are not that clearly defined. There is a very good attempt to define Cabinet documents in here but there is enough general room to manoeuvre that that is quite a catch-all description.

• 1600

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, I note that you object to the so-called reasonableness test that a minister or a department might use and that you would prefer, I suppose, the Federal Court's having the first decision and the last decision as far as making a decision as to whether something should be released or not is concerned. But on the other hand, if you change the word "shall", that we talked about before in those sections, to "may", do you not feel that this gives the reasonableness test a little more validity, as for as the minister is concerned?

Mr. Robichon: Mr. Chairman, if I may, on this question of reasonableness test, I recognize, especially in this Clause 51, that it is a difficult one to grasp—and I take it that that is where the element of reasonableness comes in, especially in relation to the Federal Court.

I think all we are saying, really—and I can appreciate it is difficult—is that the court should not only have to rely on what the head thought was reasonable but should also be able to make its own judgment. We are not suggesting that that is necessarily wrong, that there should be a reasonableness; it is only that in addition to that, the courts should be able to balance against that its own judgment and not rely solely on what the head of a department thought was reasonable in the circumstances.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): All right.

My final question: your brief in total really refers to the first part of the bill, that is the access to information part, and virtually says nothing about the privacy part, and I wonder if you have anything to say about that.

Mr. Robichon: Mr. Chairman, the mandate of this committee that is appearing before you is to deal purely with the access to information provisions in Schedule 1. We are really not mandated to, nor, I think personally, can we, address them. There are probably other groups that can more appropriately do that than we.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Well, you will appreciate that we put them both into the one bill because we have learned from our discussions and from the experience in the United States that it is rather important to have the two

[Traduction]

utilise les termes «est tenu de refuser». Aux articles 20 et 21, nous avons «est tenu de refuser» alors qu'à l'article 22, nous avons «peut refuser». Je suppose que vous jugez que dans les deux autres cas, on devrait remplacer «est tenu de» par «peut».

M. Lafferty: Oui, monsieur Robinson. Le principe pour nous, est un principe de non-ingérence dans la nature confidentielle des documents du Cabinet, tout en donnant aux ministres et aux fonctionnaires supérieurs la liberté de divulguer ce qu'ils jugent pouvoir divulguer. Actuellement ils disposent probablement de tels pouvoirs discrétionnaires mais le projet de loi les autorise à refuser de divulguer une vaste série de documents mal définis. On y fait une tentative louable de définir les documents du Cabinet mais la latitude laissée est tellement grande que la description peut correspondre à presque n'importe quoi.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je vois que vous vous opposez aux critères de divulgation raisonnables auxquels un ministre ou un ministère pourrait recourir et que vous préféreriez laisser aux tribunaux fédéraux l'entière responsabilité de décider si un document doit être divulgué ou pas. Si l'on substitue, dans ces articles, l'expression «peut ordonner» à l'expression «ordonne», le critère de divulgation raisonnable n'est-il pas un peu plus fondé, pour le ministre?

M. Robichon: Monsieur le président, je reconnais que le principe du critère de divulgation raisonnable est difficile à saisir, surtout à l'article 51 et c'est ici qu'il intervient, surtout en ce qui concerne la Cour fédérale.

Je sais que la question est complexe mais les tribunaux devraient pouvoir rendre leurs propres décisions, pas seulement se fonder sur celles du responsable de l'institution. Le critère n'est pas nécessairement faux mais les tribunaux devraient pouvoir se prononcer et non se fier uniquement sur l'opinion qu'avait là-dessus le responsable, à l'époque.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Très bien.

Une dernière question. L'ensemble de votre mémoire porte, en réalité, sur la première partie du projet de loi relative à l'accès à l'information et effleure à peine la question de la protection des renseignements personnels. Peut-être pourriez-vous nous donner des détails là-dessus.

M. Robichon: Monsieur le président, notre groupe est chargé de traiter essentiellement des dispositions relatives à l'accès à l'information prévues à l'annexe 1. Pour le reste, ce n'est vraiment pas de notre ressort. D'autres témoins seront probablement mieux en mesure de le faire.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Nous avons incorporé les deux parties au projet de loi car nous avons appris que c'était important grâce aux discussions et en nous inspirant de l'exemple des États-Unis. J'espérais simplement que vous

[Text]

side by side; and I had just hoped that you would have addressed yourself to the privacy part of the bill as well as that of the access to information.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson.

Mr. Svend Robinson.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. I would like to join with my brother, Ken Robinson, in welcoming you before the committee and in thanking you for the brief that you have put together.

There are a number of, I think, very useful recommendations, some of which are new, which have not been made by other groups appearing before us, including a number of the groups that have done fairly detailed study. For example, the provision for a list of subclasses of records, I think, is a useful one; and the provision for, as you put it, "limiting opportunities not to describe all classes of records" by removing the words "entitled to", and only committing the government to refuse to disclose those records which they are explicitly denied an opportunity to disclose under the exemptions. In other words, the "shall" exemptions as opposed to the "may" exemptions—that is a useful recommendation and one which I certainly hope the government will accept.

Others, of course, are dealing with areas that have been touched upon by other witnesses, such as the independence of the judicial review process, and this again we have heard from a number of witnesses as an essential change to the bill.

You have indicated areas where, as you have put it, the bill "could be strengthened". I must confess that I have some difficulty, in reading your submission, particularly paragraph 3 with respect to confidentiality documents, in determining how your recommendation would strengthen the bill from the perspective of the Canadian public. I frankly view, and I know that a number of witnesses that have appeared before us view, that provision, Clause 20(1)(b), as being far too weak as it is presently worded, and there are those of us who believe that it should be substantially strengthened.

Access, for example, the lobby group that appeared before us, stated that if there was one exemption which was totally against the spirit of the bill and unabashedly pro secrecy, it was this particular exemption. Of course, it is understandable, that from the perspective of the Chamber of Commerce, that, presumably, if you want to maintain as much control as possible over information within your domain, you are going to want to restrict access, and that is the recommendation that you make.

But I wonder if you could clarify a little bit for me why you make this distinction between information provided pursuant to a statutory obligation and information voluntarily submitted. I would like to give you a couple of examples of areas in which I think the public is entitled to access to information from the corporate sector and then to hear your views on that. First of all, let us say that the Department of Consumer and Corporate Affairs has had complaints from the public about children's night-gowns that are being manufactured in a sub-standard way and are flammable, and the Department of

[Translation]

auriez traité de la partie du projet de loi relative à la protection des renseignements personnels ainsi que de celle sur l'accès à l'information.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Robinson.

Monsieur Svend Robinson.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. Je tiens à m'associer à Ken Robinson pour vous souhaiter la bienvenue au comité et vous remercier de votre mémoire.

Vous y présentez des recommandations très utiles, dont certaines sont nouvelles, bien que d'autres groupes aient effectué une étude approfondie de la question. La recommandation relative à la liste de sous-catégories me semble utile de même que celle qui permettrait d'éviter que l'on contourne l'obligation de décrire toutes les catégories de documents par la suppression de l'expression «entitled to» dans la version anglaise, en prévoyant que le gouvernement ne pourra opposer un refus que dans les cas où il en est explicitement empêché par les exemptions. Il s'agit donc de la notion d'exemption dont le texte rend compte par l'expression «ordonne» qui serait remplacée par «peut ordonner»; voilà une recommandation utile que le gouvernement acceptera, je l'espère.

Vos autres recommandations portent sur des questions qui ont déjà été abordées par d'autres témoins telle l'indépendance de la procédure d'examen par les tribunaux qui constitue selon plusieurs témoins un changement essentiel au bill.

Vous avez signalé les domaines où le projet de loi pourrait, pour reprendre votre expression, être renforcé. J'avoue ne pas bien comprendre le paragraphe 3 de votre mémoire relatif à l'aspect confidentiel des documents: Je ne vois pas comment votre recommandation pourrait renforcer le projet de loi, aux yeux du grand public. Franchement, et plusieurs des témoins sont de mon avis, l'article 20(1)(b) est beaucoup trop faible, dans sa formulation actuelle et certains d'entre nous estiment qu'il faudrait le renforcer considérablement.

D'après ACCESS, le groupe de pression venu témoigner, voilà un exemple typique d'une exemption qui va totalement à l'encontre de l'esprit du projet de loi et de la notion de la protection du secret. Évidemment, il est compréhensible, du point de vue de la Chambre de commerce, que si l'on veut contrôler le plus possible la divulgation de renseignements dans votre domaine, il va falloir restreindre l'accès et c'est là votre recommandation.

Peut-être pourriez-vous m'expliquer un peu pourquoi vous établissez une distinction entre les renseignements divulgués sous la pression d'une obligation prévue par la loi et ceux fournis de bon gré. J'aimerais vous citer quelques exemples de domaines dans lesquels, à mon avis, le public a droit d'accès aux informations émanant des sociétés et ensuite vous demander votre avis. Tout d'abord, supposons qu'à la suite de plaintes faites par le public au ministère de la Consommation et des Corporations à propos de chemises de nuit inflammables pour enfants, celui-ci décide de contacter le fabricant et de lui

[Texte]

Consumer and Corporate Affairs contacts the manufacturer of these night-gowns and says that they want some information. They might ask, Have you done any tests on these night-gowns to see whether or not in fact they are safe? If you have, we want to know about it. We want those results, not pursuant to any statutory obligation, but acting under their obligations on behalf of the people of Canada to ensure that products are not being distributed which are hazardous. Are you saying that that kind of information should not be disclosed to the people of Canada?

• 1605

Mr. Lafferty: No, Mr. Robinson, we would not challenge that kind of information. We would expect that information would not be submitted with the confidential label on it. We are much more worried about the cases where industry takes government into its confidence, tells government what its plans are, what its problems are, what its strategies are, and releases information that is likely to lead to good government but something else can happen. I gather, not from first-hand experience really but from hearsay, that the U.S. provisions on access to information have provided a facility for corporations to find out information about their competitors which I do not think people want to use government for in that way. So the dividing line seems to be that there is one extreme which is finding out information you cannot get otherwise about competitors, and the other extreme is your inflammable night clothes instance.

Mr. Robinson (Burnaby): I think the Consumers Association of Canada among others would say that the corporate sector has not been particularly forthcoming with the Canadian people, certainly to date, in making available the results of tests which they have performed on their products, unless you are now heralding a new age of openness in terms of distribution of this kind of information. What guarantee do we have that, if your recommendation is implemented, that this information will not continue to be maintained as secret.

Mr. Robichon: Mr. Chairman, if I may, perhaps we are getting involved in this issue of what is voluntary and what is not voluntary. Perhaps had we chosen the words that it be provided "at the corporation's initiative", rather than at the request of a department", it may answer somewhat the concerns you raised. If documents are provided by a corporation to the government at the corporation's initiative to be of assistance to the government, not by a request under a statutory obligation or even a request like you are posing there, and the corporation itself makes the determination that such information should not have general circulation to the public, then we see no reason why the government should be used as an avenue for getting that information. So perhaps "voluntary" is the wrong word, because while "voluntary" clearly would cover your situation, I do not think it is really what we are suggesting here. It is information that is provided at the initiative of the corporation and not in response to any specific request.

[Traduction]

réclamer des renseignements. Il pourrait lui demander si des essais ont été effectués et, si c'est le cas, exiger d'en obtenir les résultats, non pas que la loi précise qu'il s'agit d'une obligation, mais tout simplement pour s'acquitter envers les Canadiens de son devoir d'assurer que les marchandises vendues ne sont pas dangereuses. D'après vous, il faudrait refuser de divulguer ces renseignements?

M. Lafferty: Non, monsieur Robinson, nous ne nous opposons pas à la divulgation de ce genre de renseignements qui ne devraient pas être confidentiels. Ce qui nous préoccupe bien davantage, c'est quand l'industrie confie au gouvernement ses projets, ses problèmes, ses stratégies et lui communique des renseignements susceptibles de l'aider. Or, c'est l'inverse qui se passe. Je ne parle pas d'expérience mais j'ai appris qu'aux États-Unis, grâce aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, certaines sociétés se renseignent sur leurs concurrents. Or, je ne crois pas que la population veuille utiliser le gouvernement pour cela. On est donc pris entre deux extrêmes: D'un côté certains en profitent pour obtenir sur leurs concurrents des renseignements qu'ils ne peuvent se procurer ailleurs et de l'autre il y a la question des chemises de nuit inflammables.

M. Robinson (Burnaby): L'Association canadienne des consommateurs ne serait pas seule à vous rétorquer que jusqu'à présent les sociétés ne se sont pas montrées particulièrement bien disposées pour communiquer aux Canadiens le résultat de tests effectués sur leurs produits, à moins que l'on n'entre dans une nouvelle ère de franchise. Si votre recommandation entre en vigueur, quelle garantie avons-nous que ces renseignements ne demeureront pas secrets?

M. Robichon: Monsieur le président, nous abordons peut-être la question de la distinction à établir entre les renseignements communiqués volontairement et les autres. Vous seriez rassuré sur nos intentions si nous avions parlé de renseignements communiqués sur l'initiative de la société et non pas à la requête d'un ministère. Si une société prend l'initiative de communiquer des documents utiles au gouvernement, s'il ne s'agit pas d'une requête ou d'une obligation légale et si la société elle-même estime que ces renseignements ne devraient pas être divulgués au grand public, alors nous ne voyons pas pourquoi il faudrait passer par le gouvernement pour les obtenir. L'expression "communiqués volontairement" est peut-être mal choisie car si elle s'applique clairement aux cas que vous avez évoqués, elle ne coïncide pas avec ce que nous réclamons. Il s'agit d'informations que la société aura pris l'initiative de fournir et non pas de renseignements communiqués à la suite d'une demande précise.

[Text]

Mr. Robinson (Burnaby): Okay, and I am glad to hear you perhaps amending at least to a certain extent the submission that you made . . .

Mr. Robichon: Clarified it.

Mr. Robinson (Burnaby): . . . but let us say though that that information which was provided at the initiative of the corporation was information as an example, relating to certain hazards which would affect the health of workers in a particular plant or in a particular series of plants. And that was provided at the initiative of the corporation. They were applying for a DREE grant, and they decided that this was some of the information that perhaps they wanted to submit, and it was not supplied pursuant to any statutory responsibility. Surely the test should be in this area whether or not the information is such that the public or a particular sector, and in that case the workers in that plant, could be affected and should have access as a right to that information. It should not be whether or not the corporation volunteered to submit certain information because, otherwise, the corporation could subvert the intent of this by merely volunteering to provide a lot of information to the government.

The Chairman: Mr. Robichon.

Mr. Robichon: Mr. Chairman, certainly it needs a lot of good faith on both sides, and I cannot purport to give you a blanket answer that would satisfy you or that would even attempt to satisfy you. I think there is a genuine concern that, as there is a greater relationship developing between government and business because of the government moving into various areas, there is an awful lot of information that business, we presume, presents to government as an assistance. That type of information I think should be barred.

• 1610

I cannot try to question you or to debate you on the issue, it just seems that if the information would not be available otherwise, was not under any obligation to be provided, and is provided, then why not keep it in confidence if that is what the company wants?

Mr. Robinson (Burnaby): I have one final question, Mr. Chairman, if I may.

Regarding the responsibility, as you see it, of the corporate sector: if, let us say, it has conducted tests on products—whether they be exploding pop bottles or children's nightgowns or Ford Pintos—which reveal that there is a possible hazard to the public, are you saying then that while it is all well and good for the government to be required to disclose information it may have in its possession, hands off that information in the private sector, even though it may have a very direct effect on the lives of Canadian citizens?

Mr. Robichon: Am I reading you correctly that that information should be provided to the government?

Mr. Robinson (Burnaby): Certainly that would be my view—and that you should feel a sense of responsibility to the consumers of this country to ensure that these tests results are

[Translation]

M. Robinson (Burnaby): Très bien, je suis heureux de constater que vous avez rectifié, dans une certaine mesure, ce qui est dit dans votre mémoire . . .

M. Robichon: Éclairci, disons.

M. Robinson (Burnaby): Mais supposons que les renseignements que la société prend sur elle de communiquer aient trait, à titre d'exemple, à certains risques pour la santé des travailleurs en usine. La société présenterait une demande de subvention au MEER et déciderait, sans que la loi ne l'y oblige, de communiquer des renseignements de ce genre. Il s'agirait de savoir si les ouvriers d'usine ont, dans le cas qui nous occupe, le droit d'obtenir ce renseignement. Que la société ait pris ou pas sur elle de le faire n'a rien à voir, sinon elle pourrait fausser ce principe en prenant l'initiative de fournir un grand nombre de renseignements au gouvernement.

Le président: Monsieur Robichon.

M. Robichon: Monsieur le président, cela exige assurément beaucoup de bonne foi, de part et d'autre et je ne puis prétendre vous donner une réponse générale satisfaisante, loin de là. Je crois que l'on s'inquiète vraiment des rapports accrus ayant lié le gouvernement et les milieux d'affaires. Le gouvernement intervenant dans de nombreux domaines, on peut supposer que les milieux d'affaires lui communiquent, pour l'aider, une masse de renseignements. Ces renseignements devraient être exclus.

Je ne tiens pas à entamer une discussion avec vous là-dessus, mais si l'on ne peut se procurer l'information autrement et si elle a été fournie volontairement, pourquoi ne pas la garder secrète à la demande de la compagnie?

M. Robinson (Burnaby): Une dernière question, monsieur le président, si vous le permettez.

Pour ce qui est de la responsabilité incombant selon vous, aux sociétés, supposons qu'une compagnie ait effectué des essais sur certains produits—des bouteilles de limonade dont le gaz peut provoquer une explosion, des chemises de nuit pour enfant ou des Ford Pinto—et qu'elle s'aperçoive qu'ils sont dangereux pour le public. S'il est bien, selon vous, que le gouvernement puisse être tenu de divulguer les renseignements qu'il a en sa possession, préféreriez-vous que l'on exempte le secteur privé, même si les renseignements fournis au gouvernement peuvent affecter le bien-être des citoyens?

M. Robichon: Voulez-vous dire par-là que le gouvernement devrait pouvoir obtenir les renseignements en question?

M. Robinson (Burnaby): Certainement et vous devriez éprouver une certaine responsabilité à l'égard des consommateurs et assurer la divulgation des résultats des tests, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

[Texte]

in fact disclosed to the public, which certainly is not the case now.

Mr. Robichon: Well, yes, the responsibility on the corporate sector to provide information that will be useful to government in whatever they may be conducting is clear. There is a responsibility there.

Mr. Robinson (Burnaby): Useful to the Canadian people, I am talking about.

Mr. Robichon: Useful to the Canadian people. All right . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Do they have a right to this information as far as you are concerned?

Mr. Robichon: Well . . .

Mr. Lafferty: I think you are asking Mr. Robichon to respond to something that he may do personally, but our committee and the Canadian Chamber of Commerce did not specifically address the clauses dealing with the product or environmental testing, or we took no offence to the way they were written in the bill. There were no red signals to us.

It is written in the Bill that the head of a government institution shall not refuse to disclose any record that contains the results of product or environmental testing, and we have not objected to that clause.

Mr. Robinson (Burnaby): That is what worries me a little bit.

Thanks, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson. Madame Payette.

Mme Hervieux-Payette: Merci, monsieur le président.

Peut-être puis-je enchaîner sur la question de M. Robinson. J'ai une autre question, néanmoins, pour clarifier la question des informations soumises volontairement. Je me demandais si c'était un peu à la lumière, par exemple, de demandes de subventions dans les programmes gouvernementaux. Souvent les compagnies sont obligées de fournir les plans d'expansion ou de fournir des détails sur les nouveaux produits qu'ils veulent produire, et qui vont créer des emplois, mais qui vont rendre la compagnie éligible à des subventions ou à des prêts. Et la Chambre de commerce recommanderait que ces informations-là demeurent confidentielles, puisqu'elles font partie du dossier technique soumis au gouvernement pour obtenir une collaboration gouvernementale. Est-ce que c'est ce type d'informations-là que la Chambre de commerce veut protéger, ou M. Robinson parlait-il surtout de l'information sur les produits eux-mêmes, sur la qualité des produits? Je pense que l'information reliée aux opérations administratives de l'entreprise fournie à l'occasion d'une demande peut être une chose, et par contre, les informations fournies sur des produits à la demande du gouvernement peuvent être une deuxième question. Est-ce qu'on peut au moins clore ce sujet-là en donnant plus de précisions là-dessus? Est-ce que je me trompe? En ce qui concerne les informations confidentielles, n'est-ce pas plutôt sur la nature commerciale de l'entreprise?

The Chairman: Who is taking the question? Mr. Lafferty.

[Traduction]

M. Robichon: Effectivement, il est clair que le secteur privé devrait communiquer au gouvernement les renseignements qui pourraient lui être utiles.

M. Robinson (Burnaby): Utiles aux Canadiens.

M. Robichon: Utiles aux Canadiens. Très bien . . .

M. Robinson (Burnaby): D'après-vous, ont-ils le droit d'obtenir ces informations?

M. Robichon: Eh bien . . .

M. Lafferty: Vous demandez à M. Robichon de donner un avis personnel. Le comité et la Chambre canadienne de Commerce ne se sont pas penchés sur les articles du projet de loi traitant des essais sur les produits ou sur l'environnement et la manière dont ils sont formulés ne nous a pas choqués. Rien ne nous obligeait à le faire.

Le projet de loi prévoit que le responsable d'une institution gouvernementale ne pourra refuser de divulguer un document contenant les résultats de tests sur un produit ou sur l'environnement et nous ne nous sommes pas opposés à cet article.

M. Robinson (Burnaby): C'est ce qui me chifonne.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Robinson. Mrs. Payette.

Mrs. Hervieux-Payette: Thank you, Mr. Chairman.

Maybe I can follow up on Mr. Robinson's question. I have another question to put to clarify the one on information voluntarily submitted and I was wondering if it was partly due, for instance, to applications for grants in governmental programs. Companies are often obliged to provide their development plans or give details on new products that they want to manufacture in order to create jobs and which will make them admissible to subsidies or loans. The Chamber of Commerce would recommend that these informations be kept secret, being in the technical record submitted to the government in their request for assistance. Is that the type of information the Chamber of Commerce wants to protect or was Mr. Robinson talking particularly about information specific to the products and their quality? I think a distinction has to be made between information associated to a company is administrative operations provided through a request, and information on products requested by the government. Could we at least close this subject by providing some more details? Am I mistaken or is confidential information more related to the commercial nature of a company?

Le président: Qui va répondre à la question? Monsieur Lafferty.

[Text]

• 1615

Mr. Lafferty: Your question started off on if they are applying for government assistance or loans or maybe a licensing agreement, or they are a regulated industry or something. I think we would say if the information is to be made public, the types of information should be provided in the statute or the appropriation wording of the authority to lend money. The government wants to know these things, and you shall supply these things. It may be profitability or anything else. But I think most industries today, in their dealings with government, are really pretty open. They have learned that it is better to co-operate with government. They open the doors. Even if they are applying for a loan or whatever they are into, to the extent that some of this information may become public, that whole dialogue now taking place will be impeded by the process of what is going to be treated as public and what as confidential. Industry will tend to hold back quite a lot of information. Experience will tell whether industry really will hold this information back or not. We are anticipating that it probably will. It will not help industry-government relationships, and it will not help the formulation of government policy, in consulting with industry.

That is our overriding concern. To be specific on that concern is very difficult.

Mrs. Hervieux-Payette: Would you be prepared to say that the rules that apply to government should be the same as apply to companies? Are you ready to give access to the same type of information that we should be ready to give also?

Mr. Lafferty: I can put another twist on that, and say I think a lot more information is available to the public about the large public companies than is available about large government departments, in prospectuses and investment dealers analyses and this type of thing.

Private companies—that is one of the prerogatives of being private. I cannot speak outside the terms of reference of the Chamber of Commerce in our submission on that.

Mme Hervieux-Payette: Ma dernière question, c'est concernant les coûts. Vous faites des commentaires à savoir que l'application de la loi coûterait environ \$75 millions et vous appliquez le ratio de une personne par cent fonctionnaires. Est-ce que tous les coûts que vous anticipez, \$75 millions, devraient être couverts par les honoraires qu'on va demander à ceux qui demandent l'information ou accepterez-vous qu'une partie des coûts soient couverts par le gouvernement, compte tenu qu'il peut s'agir d'entreprises commerciales et d'individus qui ne pourraient peut-être pas couvrir complètement les coûts mais qui, en fin de compte, pourraient subir un dommage si on ne leur donnait pas accès à l'information? De quelle façon pensez-vous que le gouvernement devrait, en fait, couvrir les \$75 millions? Est-ce que vous croyez que le ratio 1 sur cent est le ratio idéal ou si, en fin de compte, l'organisation peut être faite autrement à partir des ressources actuelles tout en ne progressant pas dans les ressources gouvernementales?

Mr. Lafferty: Mr. Chairman, the ratio of 1 to 100 and the \$75 million were picked out of the air to give an idea of the

[Translation]

M. Lafferty: Vous avez commencé par parler d'industrie réglementée et de sociétés qui touchent des subventions ou des prêts accordés par le gouvernement. Il faudrait préciser, dans la loi ou dans le crédit budgétaire, quel renseignement doit être rendu public. Le gouvernement veut avoir certains renseignements et il faut les lui donner. Il peut s'agir de données sur les profits ou sur autre chose. La plupart des sociétés qui traitent avec le gouvernement sont assez ouvertes. Elles ont appris qu'il vaut mieux collaborer avec le gouvernement. Elles ouvrent les portes. Lorsqu'elles demandent un prêt, elles savent que certains renseignements seront rendus publics. Mais si nous n'identifions pas les documents qui seront rendus publics, et ceux qui resteront confidentiels, l'échange sera compromis. Les sociétés auront tendance à retenir beaucoup d'informations. L'expérience nous dira si le secteur privé aura tendance à retenir des informations. Nous pensons que oui. Une telle situation ne favoriserait ni les relations du gouvernement avec le secteur privé, ni l'élaboration des politiques gouvernementales en collaboration avec des représentants du secteur privé.

Voilà ce qui nous préoccupe. Je ne peux pas être plus précis.

Mme Hervieux-Payette: Iriez-vous jusqu'à dire que les règles qui s'appliquent au gouvernement devraient aussi s'appliquer au secteur privé? Êtes-vous prêts à suivre l'exemple du gouvernement et donner accès au même genre de renseignements.

M. Lafferty: On peut toujours envisager votre question sous un autre angle. Le public a accès à beaucoup plus d'informations sur les sociétés privées que sur les ministères du gouvernement. On en trouve dans les prospectus et dans les analyses effectuées par les courtiers.

C'est l'un des avantages des sociétés privées. Mais je ne peux parler qu'au nom de la Chambre de commerce.

Mrs. Hervieux-Payette: My last question deals with costs. You stated that implementation of the Act would cost about \$75 million and you use the ratio of 1 person per 100 civil servants. Will all of the costs you anticipate, all of the \$75 million, have to be covered by fees that will be paid by those who put in requests for information or would you agree to let the government cover a part of these costs, since we will be dealing with companies and individuals who would not be in a position to bear all of the costs, but could suffer if they did not have access to information? How should the government cover this \$75 million amount? Do you think that the 1 per cent ratio is perfect, or do you think that things could be organized differently by using available resources and not asking for additional funding?

M. Lafferty: Nous avons parlé de 1 p. 100 et de 75 millions de dollars pour vous donner une idée de l'importance du

[Texte]

order of magnitude. But when you think of developing a classification system when there is discretion in how you describe a record and what you release, and all the procedures that go into that, the concept of assigning 1 in every 100 public servants to administer this procedure does not sound that foolish. I suspect it is in that order of magnitude; particularly when so much authority is given to the head of the institution, which means it is going to go through three or four levels of management hierarchy before it actually gets to a minister to make a decision. So whether the number is \$75 million or \$100 million, I have no idea; but I think it is in that order.

The other part of your question is how to pay for that. We did not address that specifically. If the maximum charge is \$25, I doubt if the government is going to get three million requests for access to information in one year, so it will never pay for itself.

• 1620

We were looking for, and did not find, some kind of cost benefit analysis in terms of who is going to benefit from this program, and is the \$75 million to administer it worth the cost of benefiting. Nobody can identify exactly what the benefits are, but by consensus there seems to be an understanding that it is worth it. Government itself will benefit, in that each department will know what the other has in information, industry will benefit. I do not think it would be acceptable to anybody, or reasonable, to attempt to recover the costs of administering it in the \$25 charge, and we are not advocating that.

Would anyone like to add anything on that?

But it is a big management problem to administer this program. That was really the thrust of our recommendation, we would like to see a whole management plan of how you implement something of this size, because it affects every public servant and the records they are keeping and the files they are keeping, and every business in the country.

Le président: Merci, madame Hervieux-Payette. Monsieur Marceau.

M. Marceau: Merci, monsieur le président.

Je voudrais tout d'abord vous poser une question d'intérêt général. Certains témoins qui ont déjà comparu pour discuter de ce projet de loi semblent favoriser l'intérêt public versus l'intérêt privé. Ils semblent dire que dans certaines circonstances l'accès à l'information devrait être plus ouvert, plus permmissible. Si l'objectif est d'atteindre l'intérêt privé, par exemple, les corps de police, qui sous prétexte de campagne ou d'objectifs nationaux, demanderaient un accès encore plus ouvert à l'information.

Est-ce que vous faites une distinction? Parce que si je comprends bien ce qui se dégage de votre mémoire, vous semblez être satisfait de la protection à la vie privée. Mais, vous n'émettez pas d'opinion concernant l'intérêt public. Où situez-vous l'intérêt public par rapport à l'accès à l'information? Sur un pied d'égalité avec l'intérêt privé ou doit-il être supérieur ou inférieur? Où situez-vous, en fait, l'intérêt public par rapport à l'ensemble de l'accès à l'information?

[Traduction]

problème. Il se peut qu'on ait besoin d'un fonctionnaire par centaine de personnes pour mettre sur pied un système de classement et coter tous les documents. Je pense que c'est pas mal exact, d'autant plus que le directeur de l'institution sera très puissant et qu'il y aura toute une hiérarchie administrative par laquelle il va falloir passer avant que le ministre puisse prendre une décision. Je ne sais pas si le coût sera de 75 ou de 100 millions de dollars, mais il sera certainement de cet ordre-là.

Vous avez aussi demandé comment on va payer. Nous n'y avons pas vraiment réfléchi. Si les frais étaient de \$25, il faudrait trois millions de demandes de renseignements par an pour recouvrer les coûts.

Nous avons cherché, sans succès, une analyse des coûts et bénéfices qui permettraient de déterminer qui va profiter du programme et de voir si l'engagement de 75 millions de dollars peut vraiment être justifié. Personne ne peut calculer les bénéfices, mais tout le monde semble croire que la dépense est justifiée. Le gouvernement en profitera certainement, parce que les ministères auront accès à l'information des autres ministères. Le secteur privé en profitera aussi. Il n'est ni acceptable ni raisonnable d'essayer de récupérer les coûts d'administration en imposant des frais de \$25. Ce n'est pas ce que nous proposons.

Avez-vous quelque chose à ajouter?

L'administration de ce programme posera un problème. Nous voudrions bien savoir comment vous allez appliquer la loi, car elle touche tous les fonctionnaires et les dossiers dont ils sont responsables, ainsi que toutes les entreprises privées au Canada.

The Chairman: Thank you, Mrs. Hervieux-Payette. Mr. Marceau.

Mr. Marceau: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to begin by asking you a general question. Some of the witnesses who have appeared before this committee during consideration of this legislation seem to place the public interest above private interests. They seemed to be saying that under certain circumstances, access to information should be more open and less restricted. If our goal was to protect private interests, police forces could ask for more access to information, claiming that it was in the national interest.

Do you make a distinction? You seem to be saying in your brief that privacy is adequately protected. But you have nothing to say about the public interest. Where do you think the public interest fits in with access to information? Is it on an equal footing with private interests? Is it more important, or less? How do you think the public interest fits in with the whole question of access to information?

[Text]

The Chairman: Mr. Lafferty.

Mr. Lafferty: Mr. Chairman, the way we would express it is not, perhaps, as narrow as your question. We are happy to see the mechanisms for access to information in place, whether or not they are perfect. As managers in the business sector, we appreciate why government wants to withhold information, and we are happy to see what looks like pretty reasonable provisions for not revealing information that should not be put on the street.

The dividing line between those two has been very carefully provided for in here. We have made some suggestions that are really subtle shifts in how it is interpreted, and I guess we put faith in the leadership that is given by the minister and the government and the senior officials, how they interpret the spirit of this thing—they can tip the balance a bit either way—and the leadership of the information commissioner, how he interprets his role and how he applies it.

I think you are asking us for a degree of finesse on that dividing line that we cannot respond to. It is going to depend on the people and how it is interpreted.

M. Marceau: Estimez-vous qu'une information entre les mains du gouvernement doit être, en principe, divulguée et que le public doit y avoir accès ou si vous estimez qu'une telle information entre les mains du gouvernement, indépendamment des partis, devrait être confidentielle?

Mr. Lafferty: In our first meetings on this bill we were asking ourselves, as businessmen, could we run a business with the public having this much access to our records? That caused us to concentrate on the fine wording, and I think the net product is that we came out with quite a bit of respect for the bill and how it is worded. There is a need to contain a lot of information about how you are running things but not to reveal your strategy too soon; the whole idea of releasing information about decisions that are made, even if they are made by Cabinet and even if it is after the decision is made. It is a risky business to expose that information. I think the government has enough in here that they do not need to release things that are important to them, and yet the public has a mechanism to get at information and to go through the information commissioner and the courts. Time will flesh out those rules.

• 1625

M. Marceau: Vous suggérez que l'article 20.(1)b) soit remanié, selon l'expression que vous utilisez, de manière à ce que les professions commerciales et industrielles ne soient pas obligées de prouver le caractère confidentiel de l'information qu'elles fournissent au gouvernement. Pouvez-vous me préciser pour quel motif vous placez les professions commerciales et industrielles dans une situation privilégiée, disons, d'une façon générale? Pourquoi faites-vous cette exception à l'avantage des professions commerciales et industrielles?

Mr. Lafferty: Mr. Chairman, one exception in here is municipal corporations; their relationships with government are completely confidential. So the other extreme of the argument is, why should a municipal corporation be so much

[Translation]

Le président: Monsieur Lafferty.

M. Lafferty: Notre réponse est peut-être plus générale que votre question. Nous sommes en faveur des mécanismes d'accès à l'information, même s'ils ne sont pas parfaits. Nous sommes des administrateurs dans le secteur privé et nous comprenons que le gouvernement ne veut pas divulguer certains renseignements. Nous sommes heureux de voir qu'on a prévu des mécanismes qui permettent de refuser de divulguer des renseignements qui ne devraient pas être rendus publics.

Nous avons fait la distinction dans notre mémoire. Nous avons fait des recommandations et nous faisons confiance au ministre et à ses fonctionnaires, ainsi qu'au commissaire à l'information, pour ce qui est de l'interprétation de la loi et du rôle du commissaire.

Votre question exige une réponse subtile et nous ne sommes pas en mesure de vous la donner. Tout dépend de l'interprétation de la loi.

Mr. Marceau: Do you feel that the public should, on principle, have access to information that is in the hands of the government or do you think that this information, if it is non-partisan, should remain confidential?

M. Lafferty: Pendant les premières réunions que nous avons eues au sujet de ce bill, nous nous sommes demandé s'il serait possible de diriger une entreprise si le public avait autant accès à nos dossiers. Nous avons étudié le Bill très attentivement et nous avons conclu qu'il est très bien libellé. Il faut parfois retenir des informations concernant les opérations, pour ne pas dévoiler sa stratégie. Il est dangereux de divulguer des informations concernant des décisions, même celles qui sont prises par le Cabinet. Le bill permet au gouvernement de se protéger en refusant de divulguer certaines informations, mais le public peut obtenir des renseignements par l'intermédiaire du commissaire à l'information et des tribunaux. Les règles deviendront plus claires avec le temps.

Mr. Marceau: You say that Section 20(1)(b) should be reworded so that commercial and industrial organizations will not have to prove that the information they give to the government is confidential. Why do you place commercial and industrial organizations in a privileged position? Why do you make an exception for commercial and industrial organizations?

M. Lafferty: Il y a, monsieur le président, une exception. Il s'agit des corporations municipales, dont les relations avec le gouvernement sont entièrement confidentielles. En quoi une corporation municipale est-elle différente d'une société com-

[Texte]

different from business or the private sector? I guess what we are worried about here is the extent to which businesses open their books to government and their plans, and we get different interpretations of that. Some businesses really have a wide-open relationship and others are very cautious about what they give to government. Our concern is that all businesses will become very cautious about what they give to government.

M. Marceau: Je crois que je représente exactement l'avis que vous avez exprimé dans votre mémoire en disant que les effets du projet de loi dépendront en dernier ressort du ministre lui-même et de l'orientation qu'il va donner à son application. Est-ce que vous voulez dire par là que la loi est discrétionnaire et que le ministre aurait vraiment autant de pouvoirs que vous semblez le dire pour l'application de la loi? Parce que vous semblez dire que si on a un ministre qui est ouvert, nous allons avoir beaucoup d'information; si on a un ministre qui est plus réticent, l'information ne sera pas communiquée.

Si c'est cela, je trouve que le projet de loi, évidemment, n'atteint pas son objectif. Le ministre a des pouvoirs, mais il ne doit pas non plus remplacer la loi qui, elle, est permanente alors que le ministre est quand même dans un poste qui se renouvelle constamment.

Mr. Lafferty: One of the big areas of discretion is the description of classes of records, and that can be a very high-level description or a lot of detail. The description of classes of records that are exempt from that description list includes federal-provincial relations. A proposition I would put before you is that almost every government activity impacts on federal-provincial relations, whether it is Agriculture or Consumer and Corporate Affairs or Energy or Indian Affairs; they are all very closely entwined with federal-provincial relations, and that may be exempt from description. So how are federal-provincial relations going to be interpreted? It will take the test of time to see what comes under federal-provincial relations and what does not; and, therefore, what is exempt from description and what is not. Some of the suggestions we have made are designed to try to tighten these up a little.

• 1630

First, on describing these records of federal-provincial relations, we are suggesting that they should not be exempt from the description of classes, because the documents themselves need not be released if they are judged to be harmful to federal-provincial relations. So you should be able to describe the federal-provincial relations you are talking about, whether they are subsidies to dairy farmers—I am sure they have a file on that, and they will have files on education costs of Indians and on consumer and corporate affairs. They will have files on all that. I do not see any harm in describing those records, or those classes of records, because the release of the record itself is protected.

So how these things will be interpreted, time will tell. We have tried to tighten up the interpretation a little with those recommendations.

M. Marceau: Nous apprécions toujours la visite des membres de la Chambre du Commerce; vous êtes toujours les

[Traduction]

merciale ou industrielle? Ce qui nous inquiète, c'est le fait que les entreprises doivent montrer leurs livres au gouvernement et divulguer leurs plans. On ne s'entend pas sur l'interprétation de cet article. Certaines entreprises sont très ouvertes, tandis que d'autres ont tendance à hésiter avant de donner quoi que ce soit au gouvernement. Nous préférierions que toutes les entreprises soient aussi prudentes.

Mr. Marceau: I think I agree with what you said in your brief, to the effect that the impact of the legislation will ultimately depend on the minister himself and the way in which he chooses to implement it. Are you saying that the legislation is discretionary and that the minister will really have as much power as you seem to be saying he will have with respect to implementation? You seem to be saying that if we have a minister who is open, we will have access to a great deal of information; if the minister is more reticent, the information will not be made available.

If that is the case, the bill is not meeting its objective. The minister has power, but he is not supposed to replace the legislation; the Act will always be there, whereas the Minister is in a position that is constantly changing.

M. Lafferty: La description des catégories des documents peut-être faite de façon très discrétionnaire; elle peut-être très générale ou très détaillée. La description des catégories de documents qui ne figure pas sur la liste inclue les relations fédérales-provinciales. Tout ce que fait le gouvernement a un effet sur les relations fédérales provinciales, qu'il s'agit de l'Agriculture, de la Consommation et des Corporations, de l'Énergie ou des Affaires indiennes. Tous ces domaines sont étroitement liés aux relations fédérales-provinciales, mais ils sont exclus de la liste. Comment va-t-on interpréter cette notion de relations fédérales-provinciales? Il va falloir attendre pour voir ce qui sera exclu et ce qui ne le sera pas. Certaines de nos suggestions visent justement à les resserrer un peu.

En premier lieu, nous proposons que la description des dossiers des relations fédérales-provinciales ne soit pas exclue de la description des catégories, car les documents eux-mêmes ne doivent pas être accessibles si l'on juge qu'ils peuvent nuire aux relations fédérales-provinciales. On doit pouvoir décrire les relations fédérales-provinciales, en question même s'il est question de subventions aux producteurs laitiers. Je suis certain que nous avons un dossier à ce sujet, de même qu'il y aura des dossiers sur les coûts de l'enseignement aux Indiens et sur les question touchant la consommation et les corporations. Il y aura des dossiers sur tous ces sujets. Je ne crois pas qu'il soit dangereux de décrire ces dossiers ou ces catégories de dossiers, car la publication du dossier lui-même est protégée.

Comment tout cela sera-t-il interprété, il faut attendre pour le savoir. Nous avons essayé de restreindre un peu l'interprétation de ces recommandations.

Mr. Marceau: We always appreciate the visit of the members of the la Chambre du Commerce. You are always wel-

[Text]

bienvenus devant notre Comité. Quant à moi, je vous remercie pour votre mémoire qui est excellent, positif et constructif.

Le président: Merci, monsieur Marceau.

Mr. Stollery.

Mr. Stollery: Thank you, Mr. Chairman. I just wanted to ask a short question.

I was interested in the comments in the context of the concern that information given to the government would then be got hold of by people whom it had not been anticipated would get hold of if by those who gave the information. It causes me to ask if the witnesses have any comment on the American experience, in which we are told, those of us who went to Washington, that something like—and I could be wrong on the figures, but I do not think I am very wrong—75 per cent of the requests under access to information, or in their case freedom of information, are in fact made by corporations, and a very small number of requests are made by individuals. In fact, the impact of the act has really had very little to do with the private citizen or the news media. They in fact, I believe, are the smallest group to make applications under freedom of information in the United States. So I wonder if the witnesses would like to comment on that—what I found to be very interesting information.

The Chairman: Mr. Robichon.

Mr. Robichon: Thank you, Mr. Chairman.

My understanding is yours, sir: that in fact the use of the American legislation is by corporations, in an attempt to secure information that would otherwise not be available to them if they confronted the corporation that submitted the information initially. I think there is a concern that the legislation is providing an avenue which really perhaps was not anticipated. Or maybe it was; I have not followed it back far enough. It is being used as a conduit for information that would not otherwise be available—nor perhaps is it the business of those who are asking.

The concerns we raise here with this bill, which we support in principle and we support very strongly, too, I would suggest, are that first of all, if you are having an access to information act, as this bill proposes, then the people who are going to make use of that act should know what is available. That is one of the aspects we have tried to cover in Clause 5, in trying to expand somewhat upon it. A bill to secure the interests of the public should very definitely limit certain documents, certain records, which it is not in the public interest to divulge to members of the public. To a long way, I think, this bill will accomplish it. But if it is going to be used by corporations or by trade unions or associations or what have you to gain information they may be hesitant in asking for directly, we will have to wait to see. It is in that light, I think, that we express a concern—and it is only a concern—about this Clause 20; about the information that will be submitted by corporations.

The Chairman: All right, thank you. No other questions? Okay.

Je voudrais remercier M. Lafferty, M. Robichon et M. Langevin pour la présentation de leur mémoire, pour leurs commentaires ainsi que pour avoir bien voulu répondre aux

[Translation]

come in this committee. I personally thank you for your excellent brief and for your positive and constructive work.

The Chairman: Thank you, Mr. Marceau.

Monsieur Stollery.

M. Stollery: Merci, monsieur le président. Je voudrais poser une courte question.

Certains commentaires m'intéressent, le souci par exemple que l'information donnée au gouvernement pourrait être transmise à des gens qui ne sont pas sensés la recevoir d'après ceux qui l'ont donnée. Je demanderai donc aux témoins ce qu'ils pensent de l'expérience américaine, car on nous a dit à Washington, je peux me tromper un peu mais je ne le crois pas, qu'environ 75 p. 100 des demandes dans le cadre de la Loi à l'accès à l'information ou dans leur cas Freedom of Information, sont présentées par des sociétés et qu'un très petit nombre de demandes provient de particuliers. En réalité, l'incidence de cette loi sur les particuliers ou les média d'information est minime. C'est le groupe le moins important qui présente des demandes en vertu de la Loi sur la liberté de l'information aux États-Unis. Je me demande donc si les témoins ont des commentaires à faire au sujet de cette information très intéressante.

Le président: Monsieur Robichon.

M. Robichon: Merci, monsieur le président.

Comme vous, monsieur, je crois comprendre que la loi américaine est utilisée surtout par les sociétés qui cherchent à obtenir des renseignements qu'elles ne pourraient autrement obtenir en s'adressant à la société qui a fourni l'information au départ. On craint que cette loi offre une possibilité qui n'avait pas été prévue. Ou peut-être qu'elle l'a été; je n'ai pas vraiment étudié la question. Elle est utilisée comme canal d'information qui ne serait pas autrement disponible, et qu'il ne conviendrait peut-être pas de donner à ceux qui la demande.

Nous appuyons ce projet de loi en principe, très fermement même, mais nous sommes préoccupés quelque peu. Tout d'abord, si nous obtenons une loi sur l'accès à l'information comme le propose ce projet de loi, ceux qui se serviront de cette loi devront savoir ce qui sera disponible. C'est là une des questions que nous avons essayé d'expliquer à l'article 5. Un projet de loi qui intéresse le public doit définitivement exclure certains documents ou certains dossiers qu'il ne faudrait pas divulguer dans l'intérêt de la population. A long terme, c'est bien ce que le projet de loi fera. Cependant, quant à savoir si, les sociétés, les syndicats ou les associations s'en serviront pour obtenir des renseignements qu'ils hésiteraient autrement à demander directement, l'avenir le dira. C'est dans cette optique, je crois, que nous nous sommes préoccupés au sujet des dispositions de l'article 20, qui portent sur les renseignements fournis par les sociétés.

Le président: Très bien, je vous remercie. Avez-vous d'autres questions? Très bien.

I wish to thank Mr. Lafferty, Mr. Robichon and Mr. Langevin for their brief, for their comments and for having answered the questions asked by the members of this commit-

[Texte]

questions des membres du Comité qui, je pense ont apprécié la présentation que vous avez faite cet après-midi. Thank you very much Mr. Lafferty, Mr. Robichon and Mr. Langevin.

Mr. Robichon: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Robinson (Burnaby): Are these briefs that are being submitted being appended to the . . . ?

The Chairman: Yes, each brief is in the appendix.

Mr. Robinson (Burnaby): So the Civil Liberties Association, for example, their brief . . .

The Chairman: Yes, all the briefs will be with the orders.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Mr. Chairman, on a point of order, if I may. I made the request of these gentlemen earlier that they might provide us with a definition which would be considered for Clause 20.(1)(b), and I would like to ask them if they would really do this. I see that the next group which is appearing before us is concerned about the same section, subsection and sub-subsection as well. The only question I am going to ask them is whether they will provide us with that as well. Perhaps both of these groups could liaise and come up with a definition that they think would be appropriate.

Mr. Lafferty: We will refer to our lawyers.

Mr. Robichon: Mr. Robinson, I understand that the counsel for the chamber has noted your request and also will provide you with some consideration of that term, be it a definition or otherwise, on behalf of the chamber or in conjunction with the CMA.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you.

The Chairman: Thank you very much. We have another group this afternoon, the Canadian Manufacturers' Association. Member's of the delegation are Mr. Howard J. Kaufman, Mr. Robert Swenor—I hope that is the correct pronunciation—and Mr. D. W. Montgomery. I will give you the opportunity to sum up your brief, about five or ten minutes, and afterwards the members will ask questions. If we have not finished at 5 o'clock we will extend the hours because I want to give you equal time with the other group.

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, just for verification, what is Mr. Montgomery's position with the CMA?

Mr. Howard J. Kaufman (Vice-President, Secretary and General Counsel, Xerox Canada Inc.; Member of CMA's Legislation Committee): Mr. Montgomery is the Director of Government Relations and Legislation with the Canadian Manufacturers' Association.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you.

The Chairman: Do you want to know the other positions too? Mr. Kaufman is Vice-President.

Mr. Robinson (Burnaby): I have both the other two.

The Chairman: The chief spokesman is Mr. Kaufman. I will give you the floor.

[Traduction]

tee. We have appreciated your representation this afternoon. Merci beaucoup monsieur Lafferty, M. Robichon et M. Langevin.

M. Robichon: Merci, monsieur le président.

M. Robinson (Burnaby): Est-ce que les mémoires soumis seront annexés à . . . ?

Le président: Oui, chaque mémoire sera annexé au compte rendu.

M. Robinson (Burnaby): Le mémoire de l'Association des libertés civiles sera donc . . .

Le président: Oui, tous les mémoires seront inclus.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Monsieur le président, j'invoque le règlement si vous me le permettez. J'ai demandé à ces messieurs un peu plus tôt de nous donner une définition au sujet de l'article 20.(1)b) et je voudrais leur demander de bien vouloir le faire. Je vois que le prochain groupe qui doit comparaître devant nous se soucie également de l'article, du paragraphe et de l'alinéa. Je voudrais simplement leur demander s'ils vont nous donner cette réponse également. Les deux groupes pourraient peut-être se consulter pour nous donner une définition qu'ils jugent appropriée.

M. Lafferty: Nous allons en parler à nos avocats.

M. Robichon: Monsieur Robinson, je crois que l'avocat de la Chambre a pris note de votre demande et qu'il vous fournira notre avis, que ce soit une définition ou autre, au nom de la Chambre de commerce ou conjointement avec l'Association des manufacturiers canadiens.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci.

Le président: Merci beaucoup. Nous avons la visite d'un autre groupe cet après-midi, l'Association des manufacturiers canadiens. Les membres de la délégation comprennent M. Howard J. Kaufman, M. Robert Swenor, j'espère que c'est la bonne prononciation, et M. D. W. Montgomery. Je vais vous donner le temps de résumer votre mémoire, cinq ou dix minutes, et les membres du comité vous poseront ensuite leurs questions. Si nous n'avons pas terminé à 17h00, nous prolongerons, car je veux vous donner le même temps qu'a pris l'autre groupe.

M. Robinson (Burnaby): Monsieur le président, je voudrais simplement vérifier le poste de M. Montgomery au sein de l'AMC.

M. Howard J. Kaufman (vice-président, secrétaire et avocat conseil, Xerox Canada Inc.; membre du comité législatif de l'AMC): M. Montgomery est directeur des relations gouvernementales et de la législation auprès de l'Association des manufacturiers canadiens.

M. Robinson (Burnaby): Merci.

Le président: Voulez-vous connaître également les postes qu'occupent les autres personnes? M. Kaufman est vice-président.

M. Robinson (Burnaby): Je connais les deux autres.

Le président: Le porte-parole principal est M. Kaufman, je lui donne la parole.

[Text]

Mr. Kaufman: Thank you, Mr. Chairman. The CMA appreciates the opportunity to appear before the committee to express its views and provide further detail on the association's position. It has been said from time to time that it is not very often the CMA appears before a government body in order to support any type of government legislation. Today is one of those infrequent, if not rare, occasions.

The proposed access to information act may have some remaining deficiencies in our view. With all the conflicting interests biased either towards secrecy or disclosure, Bill C-43 represents about as fair and as workable a trade-off as our system, in practical terms, can allow. To be able to meet every interest group's particular pet project would mean an almost impossible task that would take far too long to accomplish. We feel that the introduction of the concept of judicial review in Bill C-43 goes a long way towards providing opportunity for redress in situations where administrative discretion is improperly exercised.

As stated in our submission, the CMA has been a supporter of access to information legislation and has made its views known to both federal and provincial governments, starting with the federal government green paper on legislation on public access to government documents back in 1977. We have supported a right of access to government information and have stated that access should be biased in favour of disclosure rather than secrecy.

We are here today, however, to deal with one particular provision of the law which is Section 20, dealing with third party exemptions. We are well aware that other very credible groups have submitted views to you in which they respectfully argue that the exemption provided in Schedule I Clause 20(1)(b) for financial, commercial, scientific or technical information is a so-called sham and leaves the door open to broad abuse of the bills' intention. We would like to acquaint you with our arguments, and most of them are in our brief, as to why we believe that is not the case and point out what we believe to be the importance of keeping that exemption and preserving it as it is now drafted.

• 1640

We are in the fortunate position in Canada of being able to learn from the U.S. experience. According to the U.S. Library of Congress records, and referred to by Mr. Stollery, who was here a short while ago . . .

The Chairman: He will come back, I hope.

Mr. Kaufman: . . . between 75 per cent to 90 per cent of all inquiries under their particular freedom of information legislation come from commercial entities. We understand that the U.S. courts are deluged with appeals under the U.S. legislation, most of which relate not to citizens' seeking information, or more information, about their government but to companies wanting information about their competitors. The U.S. Department of Health, Education and Welfare in 1979 spent \$4.7 million in handling requests for information, and 88 per

[Translation]

M. Kaufman: Merci, monsieur le président. L'Association des manufacturiers canadiens vous est reconnaissante de lui permettre de comparaître devant le comité pour exprimer ses vues et pour vous donner plus de détails concernant sa position. On a déjà dit à l'occasion que ce n'était pas très souvent que l'AMC comparaissait devant un organisme gouvernemental pour appuyer un type quelconque de loi. C'est donc aujourd'hui une de ces occasions peu fréquentes, sinon rares.

Le projet de loi 43 concernant l'accès à l'information comporte encore, à notre avis, certaines lacunes. Mais en raison des intérêts conflictuels qui sont en cause il présente un compromis aussi juste et aussi utile que notre système peut le permettre sur le plan pratique. Il serait illusoire de chercher à répondre à la demande de chaque groupe, pour leur projet favori. Nous croyons que l'introduction du contrôle judiciaire dans le projet de loi C-43 fera beaucoup pour redresser les situations où le pouvoir discrétionnaire n'est pas exercé convenablement.

Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, l'AMC a appuyé ce projet de loi sur l'accès à l'information et a fait connaître son opinion aux gouvernements fédéral et provinciaux, depuis la publication du Livre vert du gouvernement fédéral concernant la loi sur l'accès aux documents gouvernementaux de 1977. Nous avons appuyé le droit de l'accès à l'information du gouvernement et mis l'accent sur l'aspect divulgation plutôt que sur l'aspect confidentiel.

Nous sommes ici aujourd'hui cependant pour traiter d'une disposition particulière de la loi, l'article 20 concernant l'exclusion des renseignements de tiers. Nous savons fort bien que d'autres groupes fort crédibles vous ont exprimé leurs opinions et vous ont fait valoir que les exemptions prévues à l'article 20(1)(b) de l'annexe I au titre des renseignements d'ordre financier, commercial, scientifique ou technique n'étaient en fait que du vent et qu'elles laissaient la porte ouverte à toutes sortes d'abus contre les intentions du projet de loi. Nous aimerions vous expliquer pourquoi, à notre avis, ce n'est pas le cas, ce que nous disons d'ailleurs dans notre mémoire, et nous aimerions vous montrer combien, pour nous, il importe de maintenir ces exemptions et de les préserver dans leur état actuel.

Au Canada, nous avons la chance de pouvoir profiter de l'expérience américaine. Selon les dossiers de la Bibliothèque du Congrès aux États-Unis, auxquels M. Stollery a fait allusion il y a quelque temps, quand il était ici . . .

Le président: Il reviendra, j'espère.

M. Kaufman: . . . de 75 à 90 p. 100 de toutes les requêtes faites aux termes de la Loi sur l'accès à l'information de ce pays émanent d'entreprises commerciales. Nous croyons savoir que les tribunaux américains croulent sous les appels faits aux termes de la loi américaine et dont la plupart émanent non pas de citoyens qui cherchent à obtenir des renseignements sur leur gouvernement, mais plutôt de sociétés qui souhaitent se renseigner sur leurs concurrents. En 1979, le ministère américain de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être a dépensé 4.7 millions

[Texte]

cent of those requests were from commercial quasi-commercial or private enterprise, asking about their competitors.

Schedule I Clause 20 of our bill is the one where we hope to provide some limitations on what I guess we can call the corporate peaking. We do not believe this is inconsistent with the public interest as qualified in Bill C-43. As pointed out in our submission in more detail, it is just not correct to say, as some have, that by labelling a business document "confidential" business is thereby effectively excluding that information from potential public scrutiny. Schedule I Clause 20.(1)(b) states that it must be first confidential in fact and, secondly, it must be treated consistently in a confidential manner by the person supplying the information. The official in the government institution is the first person to make that judgmental decision, and if he decides, or if she decides, to recognize its confidentiality then the person inquiring must be notified, and that person has the ultimate right to appeal the decision to an information commissioner set up under the proposed law. The information commissioner can investigate, and even if that investigation confirms the original decision of the government institution head, there is a further right of review before the courts. So we think, on balance, there is enough protection for all parties.

We would also like to draw your attention to subclause (2) of Schedule I, Clause 20, which we feel should be amended to require that when tests results are being released by a government institution—in other words, we agree with the bill as it is now drafted but we think it should go further—there must be accompanying information providing details as to the test methods and other explanations that led to the decision to release the information. We believe a proper balance of information is as important as the conclusion that is reached by it.

Mr. Chairman, and ladies and gentlemen, rather than read our full submission into the record, or repeat any other points we have made in the previous submission, and given the previous discussion that has occurred, we would be pleased just to answer any questions that you, or the members would have, with respect to our submissions, either today's or the ones that we have given previously, and provide what we can on the Canadian Manufacturers' Association point of view on the subject.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Kaufman. I have two members on my list. I think it is the game of Robinson. I am so sorry that we do not have a Robinson who is a Conservative, because we always have Robinsons. Mr. Svend Robinson, you have the floor.

Mr. Robinson (Burnaby): Thank you, Mr. Chairman. I would like, as the first questioner, to welcome the witnesses who are before us today on this important question of access to information.

I am one of those who is of the view that Schedule I clause 20.(1)(b) is, in many ways, a sham. That is my perspective on

[Traduction]

de dollars au titre du traitement des demandes de renseignements dont 88 p. 100 émanaient d'entreprises commerciales, quasi commerciales ou privées qui demandaient des précisions sur leurs concurrents.

Nous espérons que l'on pourra limiter la portée des dispositions de l'article 20 de l'annexe I du projet de loi, afin de limiter ce que nous appelons la curiosité des entreprises. Nous ne pensons pas que cela soit incompatible avec l'intérêt du public tel qu'il est défini dans le projet de loi C-43. Comme nous le précisons plus en détail dans notre mémoire, il n'est tout simplement pas acceptable de dire, comme certains l'ont fait, qu'en inscrivant "confidentiel" sur un document on le soustrait définitivement à un examen possible du public. L'article 20(1)b) de l'annexe I stipule que le document doit d'abord être confidentiel et que, en outre, il doit être traité comme tel de façon constante. C'est le responsable de l'institution fédérale concernée qui est le premier à rendre un jugement en la matière et s'il ou elle décide que le document est confidentiel, on devra en avvertir les personnes qui chercheront à y avoir accès et ces personnes auront le droit d'interjeter appel de la décision devant le Commissaire à l'information dont il est question dans le projet de loi. Le Commissaire peut faire enquête et même si son enquête confirme la décision du responsable de l'institution fédérale, il existe encore un droit d'appel devant les tribunaux. Nous estimons donc que toutes les parties sont suffisamment protégées.

Nous aimerions également attirer votre attention sur le paragraphe (2) de l'article 20 de l'annexe I lequel, à notre avis, devrait être modifié de façon que, quand une institution fédérale communique les résultats d'essais, autrement dit, nous acceptons le projet de loi dans son état actuel, mais nous estimons qu'il devrait aller plus loin, on devrait fournir tous les détails sur les méthodes d'essais ainsi que des explications sur la décision de divulguer les renseignements. Nous estimons ainsi que les renseignements en eux-mêmes sont aussi importants que la conclusion auxquelles ils ont permis d'aboutir.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, plutôt que de lire notre mémoire et de répéter les remarques que nous avons déjà faites dans de précédents mémoires, et compte tenu des discussions antérieures, nous nous contenterons maintenant de répondre aux questions que les membres de votre comité voudront bien nous poser à propos de nos mémoires, tant celui-ci que les précédents, donc, et nous serons ravis de vous faire part du point de vue de l'Association des manufacturiers canadiens sur ce sujet.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Kaufman. J'ai deux noms sur ma liste. C'est en fait un petit jeu de Robinson. Et je suis désolé qu'il n'y ait pas de Robinson parmi les conservateurs. Monsieur Svend Robinson, la parole est à vous.

M. Robinson (Burnaby): Merci, monsieur le président. Je suis ravi d'accueillir nos témoins d'aujourd'hui qui sont venus comparaître à propos de cette importante question de l'accès à l'information.

Je suis l'un de ceux qui pensent que l'article 20.(1)b) de l'annexe I ne constitue en fait, à bien des égards, que du vent.

[Text]

that particular point, so my questions to you are from that perspective. I believe I share the view of the Canadian Bar Association, ACCESS and a number of the other witnesses who have appeared before us, that this clause is very much contrary to the spirit of the access to information provisions of the proposed legislation. I note that it is only with respect to that clause, and Schedule I Clause 20.(2) that you make representations. But in your representations on Clause 20.(1)(b) you seem to be looking more at the different levels of appeal and saying . . .

• 1645

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Clause 20.(1)(b), is that what you mean?

Mr. Robinson (Burnaby): Yes, Clause 20.(1)(b).

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I thought perhaps you were giving the wrong clause.

Mr. Robinson (Burnaby): I think the witnesses know what I am talking about.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): But will the records show it, that is the thing?

Mr. Robinson (Burnaby): I have great confidence in those who are taking the record as well, Mr. Robinson.

This particular clause in fact would in many ways allow the corporate sector to stamp something as confidential and what you seem to be saying is: Well, do not worry because there are lots of avenues for appeal, and you talk about the different mechanisms for appeal. But of course the information commissioner or the courts can only rule on the basis of the wording of the exemption itself. It is kind of useless to suggest, with respect, that you have lots of avenues of appeal if the original wording is inadequate. You say that there are two safeguards: one is that the information has to be confidential, and second, that it has to have been treated consistently in a confidential manner.

The second one, I think, is an easy one to comply with. If the information we supply to the government is always treated in a confidential manner then there is no difficulty there. You talk, I think, in your brief about the costs of that and I would be interested in hearing why that would involve any substantial cost, to inform the government that you wish this particular information to be treated in a confidential manner.

Then you said that the first test was it has to be confidential in fact. But surely the definition of confidential is whatever the party in question wishes to describe as confidential. That is what confidentiality is all about. There is not some sort of objective test of what is or is not secret. You either want it to be secret or you do not. So I do not think again that that provides any kind of safeguard to the public in this area.

I would be interested in your comments on those two particular aspects of Clause 20.(1)(b).

The Chairman: Who is taking the question?

Mr. Kaufman: I perhaps will start and my colleagues will interrupt or add from time to time, Mr. Chairman.

[Translation]

C'est mon point de vue et c'est sous cette perspective que je poserai mes questions. Comme les représentants de l'Association du Barreau canadien, d'ACCESS et comme un certain nombre d'autres témoins qui ont comparu devant nous, j'estime que cette disposition va carrément à l'encontre de l'esprit du projet de loi sur l'accès à l'information actuellement à l'étude. Et je remarque d'ailleurs que votre propos se limite à cet article et à l'article 20.(2) de l'annexe I du projet de loi. Mais dans vos remarques sur l'article 20.(1)(b) vous parliez plutôt des différents niveaux d'appel et . . .

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): S'agit-il de l'article 20.(1)(b)?

M. Robinson (Burnaby): Oui, c'est bien cela.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je pensais que vous vous étiez trompé d'article.

M. Robinson (Burnaby): Je pense que les témoins savent où j'en suis.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, mais il faut que cela soit consigné aux comptes rendus.

M. Robinson (Burnaby): Je fais pleinement confiance à ceux qui s'en occupent, monsieur Robinson.

A de nombreux égards, cet article permettrait aux sociétés de déclarer un document confidentiel. Apparemment, cela n'a pas l'air de vous inquiéter, puisque vous prévoyez toute une série de moyens d'appel. Evidemment, le commissaire a l'information ou les tribunaux doivent fonder leur décision sur la formulation de l'exemption. Sauf votre respect, il est inutile d'évoquer les moyens d'appel si la formulation du texte ne donne pas satisfaction. D'après vous, il existe deux garanties: le renseignement doit d'abord être confidentiel, et ensuite il doit avoir été constamment traité comme tel.

Pour ce qui est de la deuxième, il est facile de s'y conformer. Si les renseignements que nous communiquerons au gouvernement sont toujours traités de manière confidentielle, cela ne pose pas de problème. Vous avez évoqué, dans votre mémoire, la question des frais, et j'aimerais savoir pourquoi il serait beaucoup plus onéreux de demander au gouvernement de traiter ce renseignement de manière confidentielle.

Vous dites que d'abord, le renseignement doit avoir un caractère confidentiel. Cela dépendra assurément, de la définition que voudra bien en donner chacune des parties. Voilà en quoi consiste la confidentialité. On n'a pas établi, objectivement, une distinction entre les renseignements secrets et les autres. Cela dépend de vous, et je vous répète qu'aucune garantie n'est donnée, de ce côté-là, au public.

J'aimerais connaître votre opinion sur ces deux aspects de l'article 20(1) b).

Le président: Qui va répondre à la question?

M. Kaufman: Je vais commencer, mes collègues m'interrompront ou apporteront des précisions, monsieur le président.

[Texte]

We believe that the process allows for the issue of confidentiality to be ventilated before the commissioner. He has very wide powers of—for lack of a better term—investigation. I think the question of labelling will very definitely become an issue before that information commissioner as it will be before the courts.

Confidentiality is nothing new to our legal system, it is something that has been argued in many instances before the courts, and I think there is adequate protection provided under the law . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Can you say when it has been argued before the courts?

Mr. Kaufman: I do not have a specific history of case law or jurisprudence with me.

Mr. Robinson (Burnaby): But can you give me examples of this concept being argued before the courts?

Mr. Kaufman: The question of determining whether the information is confidential . . .

Mr. Robinson (Burnaby): Yes.

Mr. Kaufman: . . . has appeared in the jurisprudence before.

All I am saying is that there is a mechanism to allow the investigation commissioner to ask the department head who has the burden of proving the thing is confidential. I would suggest that there are two things: the institution head would first say that he has received a document labelled as such. The second half of the information being access or request for access is that it has been treated consistently in a confidential manner. The government head would not have information at hand and an investigation would determine that. The investigation commissioner presumably would subpoena and require presence of the person who has labelled the document, as you said, "confidential," to show why in fact it is confidential.

There is provision in the law for in camera hearings which suggests that there is a mechanism to prevent the wrongful disclosure thereby causing irreparable harm of information if ultimately the determination by both the investigation commissioner or the courts were that it is not properly labelled as such and the disclosure would occur.

To have it the other way, I would suggest, is where the greater harm could occur. Disclosing something that ultimately should have been kept confidential.

Mr. Robinson (Burnaby): I would like to take you up on two points. First of all, you say that this is a concept which has been litigated before. When has it been litigated before? It is certainly not one that I am aware of anywhere in Canadian jurisprudence.

Second, if the document is labelled as confidential, how can the information commissioner go behind that designation and say: Well, Mr. Businessman, you may say that this is confidential but really in substance it is not confidential.

[Traduction]

Nous estimons que tout a été prévu pour que la question de la confidentialité soit examinée par le commissaire qui est investi de vastes pouvoirs, à défaut d'autres termes, d'enquête. J'estime que le commissaire à l'information sera certainement saisi de questions, découlant du libellé de la loi tout comme les tribunaux.

Le principe de confidentialité n'est pas nouveau, dans notre système juridique, on en a souvent parlé devant les tribunaux, et je crois que la loi prévoit une protection suffisante . . .

M. Robinson (Burnaby): Quand les tribunaux ont-ils eu à se prononcer là-dessus?

M. Kaufman: Je n'ai pas, sous la main, de précédents, ou de décisions qui auraient été rendues par les tribunaux.

M. Robinson (Burnaby): Pourriez-vous me citer des exemples d'affaires jugées par les tribunaux?

M. Kaufman: La question de savoir si une information est confidentielle . . .

M. Robinson (Burnaby): Oui.

M. Kaufman: . . . a été déjà examinée par les tribunaux.

En bref, on a prévu un mécanisme permettant aux commissaires chargés de l'enquête de s'adresser aux responsables du ministère chargés de prouver que le renseignement est confidentiel. Le responsable de l'institution doit d'abord signaler avoir reçu un document classé confidentiel et prouver qu'il a été traité constamment comme tel. Le responsable n'aura pas, sous la main, le renseignement en question, et il faudrait entamer une enquête. Le commissaire lancerait probablement une assignation à comparaître à la personne ayant classifié le document comme confidentiel, afin qu'elle puisse s'expliquer.

La loi prévoit la tenue d'audiences à huis clos, afin d'empêcher la divulgation à mauvais escient de certains renseignements pouvant causer des torts irréparables, au cas où le commissaire chargé de l'enquête ou les tribunaux jugeraient qu'il y a eu erreur de classification.

Préconiser l'inverse serait à mon avis encore plus néfaste.

M. Robinson (Burnaby): J'aimerais vous reprendre sur deux points: d'abord, vous prétendez que ce principe a déjà été plaidé devant les tribunaux. Quand? Je n'en ai certainement jamais entendu parler dans aucune des décisions rendues au Canada.

Ensuite, si le document est classifié confidentiel, comment le commissaire à l'information peut-il passer outre et dire à l'homme d'affaire, qu'au fond il ne l'est pas.

It is not the nature of this clause that once it has been determined, once it has been deemed by the third party to be

D'après l'esprit de cet article, une fois que la tierce partie juge que les renseignements sont confidentiels, la décision doit

[Text]

confidential, that has to be accepted and the only question at that point is if it has been consistently treated in that manner.

Could you deal with those two points?

Mr. Kaufman: All right. The question of consistency is obviously a question of fact and one of proof and when the investigation occurs the investigation of that issue will definitely occur.

Mr. Robinson (Burnaby): I accept that, but it is the first part that I am more concerned with.

Mr. Robert Swenor (Assistant Secretary, Dofasco Inc.; Member, Legislation Committee, Canadian Manufacturers' Association): May I just speak to that? I do not have citations of the jurisprudence, but I recall several years ago looking into employment law, and the degree to which you could hold an employee to maintain information that he received during his employment as confidential, and the courts have drawn a line between experience that he has gained in his employment with you and the extent to which he can use that in employment with someone else, and truly confidential information. I remember at least one of the criteria that came about in that decision was that it was not enough to say this material was confidential, it was stamped "confidential" when he saw it; you had to also show, as stipulated in this subclause, that you had treated the material as confidential in all ways and at all times. I believe there was one judge—and I can maybe try to find the citations—who said that you must keep them in locked cabinets marked "confidential".

Mr. Robinson (Burnaby): I am not questioning that; that is already in here: the second element of the test is that it has to have been treated in a confidential manner.

But I am not aware of any decisions which actually define, in terms of substance, matter which is or is not confidential. I suggest that, once it has been labeled as confidential, there is only one other question, as you have quite properly pointed out, and that is whether it has regularly been treated in a confidential way.

Mr. Kaufman: Well, in the treatment of that question, you obviously will get to the issue of whether the item itself is confidential or not, because, if it has been treated consistently by the supplier of the information as being confidential, it would be hard pressed to have done so for something that really was not confidential.

I would assume there is good faith in the party who has treated something consistently as confidential over a period of time, which that party is now supplying to government, that he would have no ulterior motive to suddenly change. He has kept it that way from time immemorial, if you will, or for a period of time, but now he is being requested to submit, or has voluntarily submitted, something to government. He is just simply saying, "It was confidential before I even thought of giving it to government and now that I am giving it to you—pursuant to a request, or I am desirous of giving it to you—I would like to protect that information."

Mr. Robinson (Burnaby): Mr. Chairman, there is one other area I would like to get into and it relates to the questions I asked the Canadian Chamber of Commerce.

[Translation]

être acceptée et la seule question qui demeure c'est de savoir s'il en a toujours été ainsi.

Pouvez-vous nous en parler?

M. Kaufman: Très bien. La question d'uniformité en est une de fait et de preuve et, au moment de l'enquête, on s'y intéressera certainement.

M. Robinson (Burnaby): Je comprends mais la première partie m'intéresse beaucoup plus.

M. Robert Swenor (secrétaire adjoint de la Dofasco Inc. et membre du Comité des lois de l'Association canadienne des manufacturiers): Permettez? Je ne peux pas vous citer la jurisprudence, mais je me souviens d'avoir étudié il y a plusieurs années la Loi sur l'emploi afin de savoir dans quelle mesure on pouvait exiger d'un employé qu'il garde secret des renseignements appris dans le cours de son emploi. Les tribunaux ont fait la distinction entre l'expérience acquise en cours d'emploi, laquelle il peut utiliser dans une certaine mesure au profit d'un autre employeur, et les renseignements vraiment confidentiels. L'un des critères retenus pour le jugement c'est qu'il ne suffit pas de dire que certains documents sont confidentiels ni d'étamper «confidentiel» dessus. Il faut encore prouver, comme le précise ce paragraphe, que les documents en question ont vraiment été traités de façon confidentielle. Je vais essayer de vous retrouver le jugement, mais je sais qu'un juge a dit qu'il fallait par exemple garder des documents dans un cabinet fermé à clé et marqué de la mention «confidentiel».

M. Robinson (Burnaby): Cela n'est pas en doute puisque c'est indiqué. Le second critère c'est que les documents doivent avoir été traités comme s'ils étaient confidentiels.

Je ne connais aucun jugement qui définisse vraiment et en substance ce qui est ou n'est pas confidentiel. Une fois un document désigné confidentiel, une seule autre question se pose, comme vous l'avez bien fait remarquer, et c'est celle de savoir si le document en cause a toujours été traité vraiment comme s'il était confidentiel.

M. Kaufman: Dans ce cas-là, vous en viendrez certainement à la question de savoir si le texte même est confidentiel ou non, car s'il a toujours été traité comme quelque chose de confidentiel par la source du renseignement, il serait difficile d'imaginer un tel comportement pour quelque chose qui n'était pas vraiment secret.

Je présume que la partie ayant toujours traité ces renseignements comme quelque chose de confidentiel pendant une certaine période n'aurait pas de motif de changer son comportement après les avoir fournis au gouvernement et agirait ainsi de bonne foi. Cette personne a toujours eu la même attitude depuis un certain temps et soudain, le gouvernement exige qu'un renseignement soit fourni volontairement. Elle pourra dire «ces renseignements étaient confidentiels avant que le gouvernement ne me les demandent et maintenant que je lui donne, à sa requête, j'aimerais qu'ils soient traités de façon confidentielle.»

M. Robinson (Burnaby): Je voudrais maintenant revenir aux questions que j'ai posées à la Chambre de commerce du Canada.

[Texte]

The fact of the matter is that in many areas which most vitally affect Canadian citizens there has been a veil of secrecy over the corporate sector's information. I gave as examples of that—and there are others as well—the examples of tests on products, product-safety tests; tests on working conditions with respect to, say, the chemicals that working people are exposed to at their place of work; environmental tests, the results of tests of products and their effect on the environment and the effect of various mechanisms and means of manufacture, for example, on the environment; tests with respect to substandard products, as I mentioned before, the question of exploding pop bottles and so on.

I am not aware—and certainly the Consumers' Association of Canada, I am sure on Thursday, will verify this—I am not aware of any policy on the part of the Canadian Manufacturers' Association or your members of disclosure of these kinds of tests—environmental tests, product and safety tests, tests of the working conditions of employees—to the people who are directly affected by them. They have been consistently treated in a confidential manner even though they directly impact on the lives of Canadians.

Are you going to continue labelling those confidential and thus denying access to the people of Canada to those important tests?

Mr. Kaufman: Mr. Chairman, if there is a confidentiality aspect to it, it will continue to be labeled as such, but, if there is not, we would not be labeling them as such.

Mr. Robinson (Burnaby): What is the confidentiality aspect? Do you believe, speaking on behalf of the CMA, that the Canadian people have a right to know, if you have conducted a test on a particular product in terms of safety or in terms of health, what the results of that test are?

Mr. Kaufman: We think it is fair to have that disclosure. The question is the parameters under which you are going to make that disclosure. If it is given to government as the result of an investigation they are conducting with a view to taking prosecution, for instance, I would say presumably that should not be disclosed to the Canadian public in the way you are suggesting. It is going to be disclosed through the usual judicial process that is available. If it is not to be subject to any kind of judicial process, the question of what the test result is going to show is a question of fact that may or may not necessitate a label of confidentiality and treatment of the thing as confidential. Again, it is very difficult to make a blanket statement, I would submit, Mr. Robinson, about what the membership would agree to.

• 1655

Maybe Mr. Swenor can elaborate a little further.

Mr. Swenor: I would like to try to answer that question too.

There are some problems with your questions and your examples. First of all, there is a presumption, I think, behind your question that that kind of damaging information is being held back.

[Traduction]

Dans bien des secteurs touchant très intimement les citoyens canadiens, l'information que détient l'entreprise privée demeure sous le sceau du secret. J'ai donné des exemples de cela et il y en a bien d'autres. Songeons entre autres aux essais de produits, aux tests de sécurité des produits, aux tests vérifiant l'hygiène au travail des employés de l'industrie chimique, des études écologiques, des essais de certains produits sur l'environnement, des essais de divers mécanismes et modes de fabrication, des essais de produits de qualité inférieure, par exemple, les bouteilles d'eau gazeuse qui explosaient, etc.

Comme pourra le confirmer jeudi l'Association canadienne des consommateurs, je ne crois pas que les manufacturiers canadiens aient pour politique de divulguer à ceux qui sont directement concernés les résultats et conclusions de ces tests sur l'environnement, sur la sécurité des produits ou sur les conditions de travail des employés. Il semble que tout cela a toujours été traité avec beaucoup de discrétion même si cela a une incidence directe sur la vie des Canadiens.

Avez-vous l'intention de continuer à traiter ces renseignements comme s'ils étaient confidentiels en refusant de les communiquer à la population canadienne?

M. Kaufman: Monsieur le président, si certains de ces renseignements sont confidentiels, ils continueront d'être désignés comme tels; dans le cas contraire, ils ne le seraient pas.

M. Robinson (Burnaby): Qu'appelez-vous des renseignements confidentiels? Votre association croit-elle que la population canadienne a le droit de connaître les résultats d'un test mené sur un produit quelconque afin d'en déterminer les risques pour la sécurité ou la santé?

M. Kaufman: Nous croyons juste que ces conclusions soient divulguées. Reste à déterminer les conditions de divulguer. Si les résultats sont communiqués au gouvernement parce que celui-ci mène une enquête susceptible d'aboutir à des poursuites, par exemple, je crois que les renseignements ne devraient pas être communiqués au grand public comme vous le suggérez. Ces résultats seraient divulgués par les voies judiciaires habituelles. S'il n'est pas sensé y avoir de poursuite, la question de savoir ce que prouveront les conclusions du test pose un problème factuel qui obligera à le tenir confidentiel ou non. C'est très difficile d'énoncer un principe universel, monsieur Robinson, surtout au nom des membres de l'Association.

M. Swenor pourra peut-être vous donner des détails.

M. Swenor: Je voudrais moi aussi tenter de répondre à cette question.

Vos questions et exemples sont un peu problématiques. Tout d'abord, vous semblez présumer que ce genre de renseignement préjudiciable est dissimulé.

[Text]

Mr. Robinson (Burnaby): We have never seen any evidence of it before.

Mr. Swenor: Given current product liability law and the decisions, which have maybe been more prevalent in the United States, any firm would be suicidal to hide damaging test results and not take action to get the product off the market and to compensate people who may have been damaged to date. Judges have come down very, very hard, and I think we have seen such cases, on companies that do find damaging test results and hide them.

If I could, Mr. Chairman, I would just expand on that and go to your more general question. First, you say, as the Access group said, that Clause 20.(1)(b) should be taken out, but you use as the basis for that argument this kind of example, which, as I say, I am not sure is a practical example, because I do not think companies should or would hide that kind of information. I think it would take action on itself. Secondly, the government can test this themselves, and they have a rightful role to do that and to warn the public of hazardous products.

Mr. Robinson (Burnaby): Are you aware of any company that has voluntarily disclosed that kind of information in Canada recently?

Mr. Swenor: No, I am not.

Could I just finish now and say that although you use that example as your argument, the basic arguments against Clause 20.(1)(b) have been two. The first point that is made is that it is against the principle of the bill. I have to disagree with that. Is it the principle of the bill to open an avenue to private, confidential information, or is it the principle of the bill to open, to the public, information used by government in coming to decisions and instituting programs and spending the public's money? The second point that is made is that by merely labelling information as confidential, companies can keep it as such. You rightfully point out that sure, if you treat it strictly confidentially. Again, from a practical point of view, it is difficult to do that. In a company our size, I do not know what information goes out to government. The contacts are many and nobody really has a good feel on that. You do protect material that is truly confidential. To take the kinds of steps that are necessary would be a lot of work, and you would only do that with material that you really wanted to protect.

Finally, I think our point is that out of the great myriad of information that is given to government, you take one area of product testing which may or may not be disclosed; but out of all the commercial information, which may include inventory levels, et cetera, there is a lot of information that can be damaging, that can be to the competitive advantage of another. To remove this clause will put that kind of information to a very subjective test, and that is the test under Clause 20.(1)(c) as to some material damage and so on. What is material to Xerox or what is not material to Xerox may be very material to a smaller company. One piece of information

[Translation]

Mr. Robinson (Burnaby): Nous n'en avons jamais vu de preuve.

Mr. Swenor: Étant donné la Loi actuelle sur la responsabilité des produits et les jugements rendus, ce qui est peut-être plus courant aux États-Unis qu'ici, une entreprise serait suicidaire si elle tentait de dissimuler les résultats de tests prouvant un préjudice et n'essayait pas de retirer le produit en question du marché en dédommageant les personnes déjà lésées. Les juges ont été vraiment très sévères à l'endroit des compagnies qui ont agi de la sorte, et il y a des exemples.

Permettez que j'en dise un peu plus long et que je répond à votre question plus générale. Vous dites d'abord, comme l'organisme Access, que l'alinéa 20.(1)b devrait être supprimé, mais vous fondez votre argument sur un exemple qui n'est peut-être pas très bon parce que je ne crois pas que les compagnies devraient et même voudraient dissimuler ce genre de renseignement. Je crois qu'elles adopteraient des correctifs de leur propre chef. Ensuite, le gouvernement peut fort bien mener ces tests lui-même et il a d'ailleurs pleinement le droit de le faire et de mettre le public en garde contre les produits dangereux.

Mr. Robinson (Burnaby): Connaissez-vous une compagnie qui aurait volontairement communiqué récemment ce genre de renseignement au Canada?

Mr. Swenor: Non.

Si vous permettez, laissez-moi terminer. Même si cet exemple vous sert d'argument, il y a deux autres arguments fondamentaux invoqués contre l'alinéa 20.(1)b). Le premier, c'est que cet article va à l'encontre de l'esprit de la loi. Je ne suis pas d'accord. Le projet de loi a-t-il pour objet de permettre l'accès à des renseignements personnels et confidentiels ou de mettre à la disposition du public les renseignements dont le gouvernement se sert pour prendre ses décisions, créer des programmes et dépenser les fonds publics? Le second argument c'est que les compagnies n'auront qu'à désigner certains renseignements comme étant confidentiels pour ne pas être obligées de les communiquer. Vous faites remarquer, à raison, que c'est le cas si les renseignements sont vraiment traités comme étant confidentiels. D'un simple point de vue pratique c'est difficile à faire. Étant donné par exemple l'envergure de notre compagnie, je ne pourrais pas vous dire quels renseignements sont communiqués au gouvernement. Il y a tellement de contacts que personne ne le sait vraiment. On protège donc les documents qui sont vraiment confidentiels. Ce serait beaucoup de travail que de prendre les mesures nécessaires pour que seuls les documents vraiment secrets soient protégés.

Enfin, parmi la myriade de renseignements communiqués au gouvernement vous mentionnez les résultats de certains tests qui peuvent ne pas être divulgués. Parmi tous les renseignements de nature commerciale, par exemple les niveaux d'inventaire et tout le reste, si la plupart venaient à être connus ce serait préjudiciable pour la compétitivité de la compagnie. Si cet article est supprimé, ce genre de renseignement sera soumis à un critère trop subjectif, celui de l'alinéa 20.(1)c) sur les préjudices financiers. Ce qui peut être inoffensif pour Xerox peut être très préjudiciable à une compagnie plus petite. La divulgation d'un renseignement peut très bien ne pas entraîner

[Texte]

may not cause material damage if disclosed, but if it were disclosed over time with two or three other pieces of information it may constitute a very great material damage.

I think you are advocating throwing out this section for some narrow view, which quite frankly I do not find very practical. It would open it up to all these damages that might occur. We can expand on that later.

The Chairman: Thank you, Mr. Swenor. Thank you, Mr. Robinson.

Mr. Ken Robinson, Etobicoke-Lakeshore.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman. I want to thank the Canadian Manufacturers' Association also for appearing here today. I note with interest that about 75 per cent of all the goods made in Canada are produced by CMA member companies, so this certainly indicates the importance of having them before the committee and listening to their views.

There has been considerable discussion with my colleague concerning the confidentiality of information, and I would like to refer you to page 3 of your brief where you set out paragraphs numbered 1 and 2. In paragraph 2, you say:

(2) It must have been and still be treated by the supplier of the information in a consistent manner as confidential . . .

—and I think this is the important part . . .

. . . prior to submission to government.

But what about the situation after government gets it? Do you still feel that this necessarily needs to be considered as confidential? It may, in fact, not be necessary for it to be confidential any longer. Is there not some point in time between when confidentiality exists at the time the information is given to government and some later period of time when the data is no longer confidential and it does not apply.

Mr. Kaufman: Yes. Obviously, the process would be such that if a government institution head were to say that it meets the criteria, and then says: Well, maybe it is no longer confidential; and information or notice is given to a supplier of information in another section that says: We intend to disclose, and would you care to make any representations, the supplier of that information may now say, It was once confidential; I am prepared to waive my rights and, therefore, I am prepared to let that information go forward.

The point that we were addressing in our subparagraph 2 was simply to point out that it is not something that has suddenly become confidential that protection is being sought for; it is something that has been confidential before and that we are now seeking to continue the protection for.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Yes, I appreciate that. Now, it would seem to me then going a step beyond that, if somebody at a later date and after the government has received the information, makes an application under this proposed Access to Information Act to obtain the information and there is a hearing of sorts held by the information officer, and the decision at that time was made that there is no reason

[Traduction]

de préjudices financiers en soi, mais ce peut être le cas si on le groupe avec deux ou trois autres.

Vous préconisez la suppression de cette disposition en vous appuyant sur des motifs trop étroits et je ne trouve d'ailleurs pas votre solution très pratique. Cela risquerait de permettre toutes sortes de préjudices possibles. Nous y reviendrons en détail plus tard.

Le président: Merci, monsieur Swenor. Merci, monsieur Robinson.

Monsieur Ken Robinson, député d'Etobicoke-Lakeshore.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président. Je veux remercier la société des manufacturiers canadiens de leur comparution aujourd'hui. J'ai trouvé intéressant de constater qu'environ 75 p. 100 de tous les marchandises fabriquées au Canada le sont par des sociétés qui sont membres de l'Association des manufacturiers canadiens, ce qui démontre bien l'importance de les avoir comme témoins.

Vous avez parlé assez longuement de la confidentialité des renseignements avec mon collègue. A la page 3 de votre mémoire vous dites au paragraphe 2:

Elle doit avoir été traitée comme confidentielle de façon conséquente par l'entreprise dont elle provient . . .

..et voici la partie importante à mon avis . . .

. . . avant même d'avoir été transmise au gouvernement.

Mais qu'est-ce qui se passe une fois que le gouvernement a l'information en question? Estimez-vous toujours qu'elle doit être considérée confidentielle? Il se peut qu'il ne soit plus nécessaire que l'information soit confidentielle. N'existe-t-il pas un moment où l'information, qui était confidentielle lorsqu'elle a été fournie au gouvernement, n'est plus confidentielle?

M. Kaufman: Oui. Si le chef d'une institution gouvernementale décidait qu'un document satisfaisait les critères de non-confidentialité, il avertit le fournisseur de l'information dans une section pour lui dire qu'il a l'intention de divulguer le document et pour lui demander s'il veut faire des démarches. Le fournisseur de l'information peut dire à ce moment-là que le document n'est plus confidentiel et qu'il est disposé à renoncer à ses droits et donc à permettre la divulgation de l'information.

Dans le sous-paragraphe 2, nous voulons souligner que nous ne cherchons pas la protection pour un document qui devient soudainement confidentiel. Il s'agit d'un document qui a été confidentiel auparavant et que nous voulons continuer à protéger.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Oui, je comprends. Si l'on pousse un peu plus loin, Si quelqu'un fait une demande en vertu de la loi proposée sur l'accès à l'information après que le gouvernement ait reçu l'information et si l'agent à l'information tient une audience et que l'on y décide que la confidentialité n'est plus justifiée, l'on pourrait à ce moment-là invoquer ce qu'on pourrait appeler «le critère des dommages». Vous ne

[Text]

for the confidentiality, at that time you could bring up what might be considered as the "harms test". You have not mentioned at all in your brief whether you are really concerned about the harms test or not. I would assume that you probably do not accept that at all, because any disclosure made by the information officer would be made in good faith so the bill says and, therefore, you would have no recourse whatsoever. Is that a fair statement?

Mr. Kaufman: We would not have recourse against the information officer in the proper exercise of his jurisdictional discretion. We feel that there is adequate protection to allow the supplier of the information to have his say, to point out why, in fact, it still should remain confidential and treated as such or not. Also, there is the avenue of further appeal of that decision to the court. So we feel, on balance, there is adequate place to protect the piece of information that he has submitted. And, if it turns out that the final decision is such that it was deemed to be not confidential and should be available for disclosure, one could live with it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Do you think that the harms test applies to this particular clause?

Mr. Kaufman: I am not quite sure I understand how you refer to the harms tests. I am not sure I understand the framework of the question.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): I am putting the term in quotes I suppose for lack of a definition, but if you were to say that there would be some harm to your company, say, if certain information were released, you might have to take it to court. I suppose if you went to the federal court, you would have to show how some harm to your company could be done.

Mr. Kaufman: There is no question but that the burden would be on the party claiming the confidentiality to demonstrate that, in fact, the submission was correctly labelled as "confidential" and was treated consistently to demonstrate that, in fact, the submission was correctly labelled as "confidential" and was treated consistently and there was harm if exposed. I think that whole process comes out, and I think it is valid for this kind of legislation to have a party defend if necessary if you will.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Let me put it to you this way. Supposing you appear before the information officer let us say, or it could be before the courts, do you think there is a point where you could reverse the onus on you so that the onus would then shift to the person wanting the information to show that they have a higher right to it than you have to refuse to give the information?

Mr. Kaufman: If the basis of the bill is to favour disclosure, then the burden really is on the one saying no, there should not be any disclosure. You have certain mechanisms which say this is how it is to be treated in terms of information that has been supplied. The party claiming that exemption would, effectively, have to substantiate their case. And I do not see as a general principle why that would not be appropriate, given the intent of the law.

[Translation]

dites pas dans votre mémoire si vous vous préoccupez vraiment du critère des dommages. Je présume que vous n'acceptez pas ce critère, parce que toute divulgation faite par l'agent à l'information serait faite de bonne foi, d'après le projet de loi, et donc vous n'auriez aucun recours. Est-ce exact?

M. Kaufman: Nous n'aurions pas de recours contre l'agent à l'information dans le cadre de l'exercice de sa discrétion. Nous trouvons que le fournisseur de l'information a des possibilités suffisantes pour exprimer son point de vue, et pour expliquer pourquoi il estime que l'information devrait rester confidentielle ou non. L'on peut également avoir recours aux tribunaux. Nous estimons donc que le fournisseur de l'information jouit d'une protection suffisante. Si la décision finale est que le document ne devrait plus être confidentiel, on pourrait l'accepter.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Pensez-vous que le critère des dommages s'applique à cette article?

M. Kaufman: Je ne suis pas certain d'avoir bien compris ce que vous voulez dire par «critère des dommages».

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Je me sers de ce terme entre guillemets, parce qu'on a vraiment pas de définition. Il faudrait peut-être que vous alliez devant les tribunaux si vous prétendez que la divulgation d'une information donnée pourrait nuire à votre société. Si vous alliez devant la Cour fédérale, j'imagine que vous auriez à démontrer comment une telle divulgation pourrait nuire à votre société.

M. Kaufman: Il n'y a pas de doute que la partie qui veut que le document soit confidentiel aurait le fardeau de prouver que sa divulgation entraînerait des dommages. Je crois qu'il est souhaitable que la loi le prévoit.

M. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Permettez-moi de vous donner un exemple. Si vous comparez devant l'agent à l'information, ou devant les tribunaux, pensez-vous qu'il y a un moment où vous pourriez transmettre le fardeau de la preuve sur la personne qui demande la divulgation de l'information. A ce moment-là cette personne serait obligée de démontrer qu'elle a plus de droit à sa divulgation que vous n'en avez à sa non-divulgation?

M. Kaufman: Si le projet de loi vise à favoriser la divulgation, le fardeau de la preuve incombe à la personne qui conteste la divulgation. Il y a des mécanismes qui prévoient comment l'on devrait traiter une information fournie. La partie qui demande l'exemption aurait à fournir des preuves à l'appui. Étant donné l'esprit de la loi, je ne vois pas pourquoi ce principe général ne serait pas applicable.

[Texte]

[Traduction]

• 1705

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): You might have the decision made against you and you would go screaming away and then you would be saying, well, surely to goodness the person wanting information should have to substantiate something. All right.

The last question I have has to do with public interest—looking at page 6 of your brief. For the example part, you say:

For example, confidentiality may be equally as relevant where information is provided to obtain a benefit as it is when supplied merely to inform.

In other words, you are saying there is no distinction. Once information is considered as confidential, then regardless of the kind of information it is, it is still confidential.

Mr. Kaufman: Yes, we believe the principle of confidentiality should be paramount, not the other aspect of it, of requesting a benefit or not.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): It would seem to me you could draw a distinction between the two; but you do not choose to do that. It would seem to me if your competition can obtain a benefit by obtaining the information, that is quite a bit different from getting it only for information purposes.

Mr. Kaufman: What we were talking about there, I think, was obtaining benefits from government, more than anything, rather than in the other sense, as you have described it.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Robinson.

Do other members want to ask questions?

Mr. Marceau.

Mr. Marceau: Puisque vous estimez que ceux qui ont le plus besoin d'informations sont les compagnies . . . , donc sont les gens qui en principe sont les plus en mesure de payer . . . Est-ce que vous considéreriez que ce serait acceptable qu'il y ait une formule qui ne place pas tout le monde sur le même pied et que le fardeau, autrement dit, du coût de ces informations-là, devrait être réparti en fonction de l'usage qu'en font les gens? Autrement dit, est-ce que vous croyez qu'il serait discriminatoire ou injuste qu'il y ait une formule tenant compte du fait que ce sont les compagnies qui sont appelées à utiliser des informations? Parce que si vous considérez que le simple individu n'est souvent pas en mesure de déboursier les \$25.00 qui serait le prix de base, alors que des compagnies pourraient le faire, est-ce que vous croyez que les compagnies seraient prêtes à contribuer d'une façon plus considérable, sans être injuste, mais pour permettre à la Loi de fonctionner d'une façon plus complète?

Mr. Kaufman: Notre comité n'a pas parlé de ce sujet-là, monsieur Marceau. Je pense toutefois qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination entre les personnes qui font des demandes pour obtenir des renseignements. Le coût devrait être le même, pour tous même si les compagnies ont plus de fonds disponibles que les individus. Quiconque demande à

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): La décision pourrait aller contre vous; vous vous en irez en vous plaignant, et vous diriez par la suite: eh bien, la personne qui demande des renseignements devrait quand même être obligée de prouver quelque chose. D'accord.

Ma dernière question a trait à l'intérêt public, dont vous parlez à la page 6 de votre mémoire. Pour ce qui est de l'exemple, vous dites:

Ainsi, le caractère confidentiel devrait s'appliquer tant aux données fournies en vue d'obtenir un avantage qu'à celles transmises purement à titre d'information.

Autrement dit, selon vous il n'y a pas de distinction. Une fois qu'un renseignement est coté confidentiel, il reste confidentiel quelle que soit sa nature.

Mr. Kaufman: Oui, nous croyons que le principe du secret devrait être d'importance souveraine et non pas l'autre aspect, le fait de demander ou non un avantage.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Il me semble que vous pourriez faire une distinction entre les deux, mais vous choisissez de ne pas en faire. Il me semble que si vos concurrents pouvaient obtenir un avantage en recevant l'information, ce n'est pas du tout la même chose que de le recevoir purement à titre d'information.

Mr. Kaufman: Je crois que nous parlions surtout des avantages obtenus du gouvernement plutôt que d'autre chose, plutôt que dans le sens que vous venez de décrire.

Mr. Robinson (Etobicoke-Lakeshore): Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Robinson.

Est-ce que d'autres députés voudraient poser des questions?

Monsieur Marceau.

Mr. Marceau: Since you feel that those with the greatest need for information are companies . . . , in other words people who in principle would be able to pay for the information . . . Would you consider it acceptable to have a formula which would not put everyone on the same footing; in other words that the burden of the cost of this information should be distributed according to the requester's intended use. In other words, do you think it would be discriminatory or unfair to have a formula taking into account the fact that those wishing to make use of information are companies? Because if you consider the fact that the ordinary citizen is often not in a position to pay the \$25 basic price, whereas companies could pay that price, do you think that companies would be prepared to make a much larger contribution without being unfair, but in order to let the act function more completely?

Mr. Kaufman: Mr. Marceau, our committee did not discuss that subject. I do not think, however, that there should be any discrimination between those making requests for information. The cost should be the same for everyone, even if companies do have more funds available than do individuals. Anyone requesting access to information should be treated in the same

[Text]

avoir accès à des renseignements doit être traité de la même façon. On devrait garder ce principe, sans faire de discrimination sur les coûts.

M. Marceau: Dans le même genre d'idée, ne croyez-vous pas qu'une compagnie qui utilise des informations pour des fins commerciales, et qui a l'intention d'utiliser ces informations pour en tirer un profit, ce qui est normal n'estimez-vous pas, dis-je, que cette «personne-là» doit supporter davantage le coût qu'un simple individu qui, par exemple, veut obtenir des informations au sujet de son dossier personnel, information auxquelles il a droit? Est-ce que vous n'estimez pas qu'il y a quand même une différence? Est-ce que vous n'estimez pas qu'on doit faire une distinction entre celui qui retire un avantage, un profit, ce qui est normal, ce qui est raisonnable, et je ne conteste pas cela, et celui qui demande une information dont il a absolument besoin parce que c'est un droit absolu.

M. Kaufman: En principe, je suis d'accord avec vous, mais la question est: Comment examiner les motifs de la demande? Je pense que c'est très difficile et au lieu d'avoir une grande partie de la Loi qui parle de la manière dont on va examiner les motifs, je pense qu'on devrait garder le principe que chaque personne qui demande quoi que ce soit devrait payer le même prix, même s'il y a des personnes qui peuvent tirer avantage de cette Loi.

• 1710

M. Marceau: Je crois que, dans votre mémoire, l'un des arguments que vous avez utilisés d'une façon plus évidente, c'est celui qui veut que la loi ne devrait pas permettre la communication de renseignements appartenant à des organismes non gouvernementaux. Je pense que vous insistez dans votre mémoire sur cet aspect-là. La loi ne devrait pas permettre la communication de renseignements qui appartiennent à des organismes non gouvernementaux.

M. Kaufman: Peut-être que je ne comprends pas la question. Je ne sais pas... Si vous pouviez la répéter...

M. Marceau: Je crois que vous dites, dans votre mémoire, que la loi ne devrait pas permettre la communication de renseignements appartenant à des organismes non gouvernementaux. C'est ce que vous dites dans votre mémoire.

M. Kaufman: Oui.

M. Marceau: Alors, quelles sont vos objections? Quelle est la logique qui soutient cette position?

Mr. Swenor: If I could try to reply—I think there are two parts to your question. The first is that yes, we want to preclude or minimize commercial use of information under the bill. We do not think the bill should be a vehicle for commercial espionage and for companies to get information they could not get if the proposed act were not in place to use to commercial advantage. We certainly would not advocate that people who would use it for commercial advantage should pay extra, because we do not want them to do it in the first place.

[Translation]

way. We should maintain this principle, without any discrimination as to cost.

Mr. Marceau: On the same idea, do you not feel that a company using information for commercial purposes, and who intends to use that information to make a profit, which is normal, do you not feel that that "person" should bear more of the cost than the ordinary citizen, for instance, who wants information from his personal file, information which he has a right to obtain? Do you not feel that there is in fact a difference? Do you not feel that a distinction should be made between someone who will benefit, who will profit, which is quite normal and reasonable, and which I accept completely, and someone requesting information which he must have because it is his absolute right?

Mr. Kaufman: I agree with you in principle, but the question is how to evaluate the reason for the request. I think it would be very difficult, and instead of devoting a considerable part of the act to the way in which reasons are to be evaluated, I think we should maintain the principle that anyone requesting anything should pay the same price, even if some people will be able to benefit from the Act.

Mr. Marceau: I think that one of the arguments you emphasized most in your brief was that the bill should not permit the disclosure of information belonging to nongovernment organizations. I believe you emphasized that aspect in your brief. The act should not permit the disclosure of information belonging to nongovernment organizations.

Mr. Kaufman: Perhaps I did not understand the question. I do not know... Perhaps you could repeat...

Mr. Marceau: I believe that in your brief you state that the Act should not permit the disclosure of information belonging to nongovernment organizations. That is what you said in your brief.

Mr. Kaufman: Yes.

Mr. Marceau: What do you object to? What is the rationale for your position?

M. Swenor: Je veux bien essayer de répondre—je crois que votre question comporte deux volets. Premièrement, nous voulons effectivement empêcher ou minimiser l'utilisation commerciale des renseignements dans le cadre du projet de loi. Nous ne croyons pas que le projet de loi devrait être utilisé pour des fins d'espionnage commercial ni pour que les compagnies obtiennent des renseignements qu'ils ne pourraient obtenir si la loi proposée n'existait pas, en vue d'en tirer un avantage commercial. Nous ne recommanderions certainement pas un versement plus élevé pour ceux qui voudraient s'en servir pour en tirer un avantage commercial, car nous ne voulons pas du tout que cela puisse se faire.

[Texte]

The second, to go back to your original question—I would say we could not answer that question in principle, about a different scale of payment. But for all practical purposes, it would be a very, very difficult thing to administer, first because it may be as much work to see how much advantage the information was to any party, to determine the charge it would cost you as much to get that information. Secondly, of course, you could always use an individual to get the information and then you would never identify the corporation behind it. So from a practical point of view I just think this suggestion would be unworkable.

Mr. Marceau: My last question. Do you think the minister should have less discretionary power or more discretionary power to apply the law?

Mr. Kaufman: That is a tough one, but I guess in principle it should be less.

The Chairman: It is the \$64,000 question.

Mr. Swenor: If I could just add to that too—I think what we are saying is we believe the bill is cast quite well in that regard now, because the minister's discretion is minimized by the word "shall". On the other hand, very clear tests are laid out under which he has to act. Because the criteria are well laid out and appeal provisions are available, we think the discretion should be minimized in the first instance.

Mr. Kaufman: Again, I think we should point out that there are specific points one could argue ad infinitum, whether it is good or bad and whether it could be improved, more or less. On balance it is a good one, with the discretionary power as it is given. I think it is reasonably sufficient. I think on any point you want to pick, you probably could make an argument for how it is not good enough. We as an association have preferred the view, at this stage, that it is better to have this law come on the books with some imperfections. At least it addresses the main issue which I think has to be addressed.

Mr. Marceau: Do you think this is a better law than the American law, on balance?

Mr. Kaufman: I have to plead ignorance on the details of the U.S. law, but I think because our job . . .

Mr. Marceau: I think the gentleman is ready to answer.

Mr. Swenor: I am not an expert on American law, but I understand that the one difference is that you do have criteria for discretion laid out more clearly than this. The American law leaves it largely up to the courts, and the courts have been jammed with cases to determine the appropriateness either of refusal or of disclosure. So I do think it is better law.

Mr. Marceau: You are right. Thank you, gentlemen.

Le président: Merci, monsieur Marceau.

Mr. Gilchrist.

[Traduction]

Deuxièmement, pour en revenir à votre première question, je crois que nous ne pourrions pas répondre en principe à la question sur les échelles de paiement différentes. Mais à toutes fins pratiques, un tel système serait extrêmement difficile à administrer. Premièrement, avec tout le travail nécessaire pour établir dans quelle mesure le demandeur pourrait tirer avantage des renseignements, afin d'établir le versement à demander, il en coûterait tout aussi cher pour obtenir ces renseignements. Deuxièmement, évidemment, le demandeur pourrait toujours se servir d'un particulier pour obtenir les renseignements; vous ne pourriez jamais identifier la société qui veut réellement les renseignements. Donc, du point de vue pratique, je crois que cette proposition serait impraticable.

M. Marceau: Ma dernière question. Croyez-vous que le ministre devrait avoir moins ou plus de pouvoirs discrétionnaires dans l'application de la loi?

M. Kaufman: C'est une question difficile, je crois qu'en principe ce devrait être moins.

Le président: C'est une question qui vaut son pesant d'or.

M. Swenor: Si je peux ajouter quelques remarques—selon nous le projet de loi est bien formulé à cet égard, car les pouvoirs discrétionnaires du ministre sont limités par les mots «tenu de». En même temps, les critères selon lesquels il doit agir sont énoncés très clairement. Étant donné que ces critères sont bien énoncés et que des dispositions d'appel existent, nous croyons que les pouvoirs discrétionnaires devraient être limités en premier lieu.

M. Kaufman: Là encore, je crois que nous devrions signaler le fait qu'on pourrait discuter ad infinitum de certains aspects de la loi, à savoir s'ils sont bons ou mauvais, et s'ils pourraient être améliorés, plus ou moins. En fin de compte, les pouvoirs discrétionnaires tels qu'énoncés sont bons. Je crois que c'est plus ou moins suffisant. Je crois qu'on pourrait trouver des arguments selon lesquels n'importe quel élément du bill ne serait pas suffisamment bon. A titre d'association, nous avons préféré à cette étape adopter le point de vue qu'il vaut mieux que cette loi soit adoptée avec certaines imperfections. Au moins elle tient compte de la question principale qui doit être réglée.

M. Marceau: Tout compte fait, croyez-vous que cette loi est meilleure que la loi américaine?

M. Kaufman: Je dois avouer que je ne connais pas les détails de la loi américaine, mais je crois qu'étant donné que notre travail . . .

M. Marceau: Je crois que votre collègue est prêt à répondre.

M. Swenor: Je n'ai pas une connaissance experte de la loi américaine, mais je crois comprendre que la seule différence est le fait que les critères relatifs aux pouvoirs discrétionnaires sont énoncés plus clairement que dans la loi américaine. Cette dernière laisse en général la décision aux tribunaux; les tribunaux sont d'ailleurs inondés de cas demandant une décision quant à l'acceptabilité des refus ou des divulgations. Je crois donc que notre loi est meilleure.

M. Marceau: Vous avez raison. Merci, messieurs.

The Chairman: Thank you, Mr. Marceau.

Monsieur Gilchrist.

[Text]

Mr. Gilchrist: Thank you. I did not really want to take up the time of the committee after 5.00 o'clock, but I would like to ask a couple of things.

Have you prioritized your concerns about the nature of disclosure such things as process or formulae or financial or future planning, or even product testing and safety? Have you in any way attempted to evaluate the difference in the types of disclosures here to see if they each should get different types of protection?

• 1715

Mr. Kaufman: No, as an association I do not think we have. But what we are saying is that it is the individual commercial entity or business that has made the determination that we wish to respect and if they can demonstrate to the satisfaction of somebody who is inquiring or disputing that fact, they would then be able to demonstrate whether in their particular instance it should be kept confidential. Obviously, one can argue that future plans of a marketing strategy are much more important long term to be confidential than something else that may not be of as great an impact and perhaps there is a prioritization that has to take place by the businesses seeking to have this information kept as confidential, but they would be doing that in the ordinary course of their business.

The fact of submission to government is an after the fact kind of thing. They have confidential information which they treat as such and happen to give that to government. At some point they would have to evaluate if they had treated it as confidential until that point in time and not given proper attention to weighting between the kinds of information that they have, whether in fact they still wished to keep that "label"—if I can use that term—on that piece of information when given to government. Then, the question of weight might be something that the courts or the investigating commissioner would find issue with. We have not felt at this stage that it should be something that we should prioritize and indicate that there should be different weights given to one thing or the other.

Mr. Gilchrist: Recognizing that these various types of secrecy problems are both different in the sense that one could be communicated very readily whereas another might be long and cumbersome and much more difficult to communicate in detail, and one could be of very much great commercial value than another, are you not concerned with the possibility of major government leaks? We find that even cabinet matters around here cannot be kept confidential. Are you concerned as a private company that there just is not that kind of security to very highly valuable processed?

Mr. Kaufman: We are concerned but I guess one has to then weigh the question of does that mean you should not have a bill of this kind. Everything, therefore, should be kept confidential. I think we feel that if reasonable precaution is adopted to protect the information that is then submitted on a confidential basis that it would be kept that way and adequate protections would be put in place by the various government

[Translation]

M. Gilchrist: Merci. En fait, je ne voulais pas prendre le temps du comité après 17 h 00, mais j'aimerais poser une ou deux questions.

Est-ce que vous avez accordé des priorités à vos préoccupations quant à la nature de la communication des renseignements, des choses comme par exemple le processus, les formules, la planification financière et future, ou même des choses comme les essais de produits et la sécurité des produits? Est-ce que vous avez essayé d'évaluer les différentes sortes de communication de documents afin de déterminer si elles méritent différentes sortes de protection.

M. Kaufman: Non, je ne crois pas que nous l'ayons fait à titre d'association. Mais nous disons que nous voulons respecter l'entité ou l'entreprise commerciale qui fait cette détermination; si elle peut donner des preuves satisfaisant celui qui fait la demande ou qui conteste la détermination, elle pourrait alors prouver si les documents devraient rester confidentiels dans leur cas. Évidemment, on pourrait répondre qu'il est beaucoup plus important à long terme de garder confidentielle une stratégie de commercialisation que quelque chose ayant peut-être une incidence moins grande, et peut-être faudrait-il que les entreprises qui cherchent à garder des renseignements confidentiels leur accordent une priorité, mais cela serait fait dans le cours normal de leurs activités.

La présentation au gouvernement se fait plus ou moins a posteriori. Elles ont des renseignements confidentiels qu'elles traitent à ce titre et qu'elles doivent communiquer au gouvernement. A un moment donné, elles vont se demander si celui-ci respecte bien leur caractère confidentiel, et décider, jusque là, elles avaient donné la bonne priorité aux différentes sortes de renseignements dont elles disposent, si elles veulent effectivement leur conserver cette «étiquette», si je peux m'exprimer ainsi, lorsqu'elles le communiquent au gouvernement. A ce moment, les tribunaux ou le commissaire d'enquête pourraient contester cette priorité. Jusqu'à présent, nous n'avons pas été de l'avis qu'il faille donner des priorités et indiquer s'il faut accorder des priorités différentes à des renseignements différents.

M. Gilchrist: Étant donné que tous ces problèmes entourent les documents confidentiels diffèrent en ce sens que certains peuvent être communiqués très rapidement tandis que d'autres pourraient être longs, volumineux et malaisés à communiquer en détail, et également qu'un renseignement pourrait avoir une valeur commerciale beaucoup plus importante qu'un autre, ne vous inquiétez-vous pas de la possibilité de fuites graves au sein du gouvernement? Nous savons fort bien qu'il est impossible de garder secrets même les documents du Cabinet. A titre de société privée, vous inquiétez-vous de cette absence de sécurité pour des documents extrêmement précieux?

M. Kaufman: Bien sûr, mais je suppose qu'il faut pondérer la question en se demandant si cela équivaut à dire qu'un projet de loi de ce genre ne devrait pas exister. A ce moment-là, tout devrait rester confidentiel. Nous pensons je crois que, si on adopte des précautions raisonnables pour protéger les renseignements transmis à titre confidentiel, si ces renseignements peuvent le rester, une protection adéquate

[*Texte*]

departments to ensure that leaks do not occur. If they do, that is a risk. I guess what we are saying implicitly in supporting this kind of legislation to go forward, that is there. Mr. Swenor would like to add something?

Mr. Swenor: I think it is a risk we live with now. There is certainly no protection from leaks now of any information that is given to government, except under statutory bars I suppose, but even there, I do not know how you can get yourself compensated for any damage you might suffer. As far as the problem of priority setting goes, it is a very difficult question because of the wide variety in industries of what is important information. I think every industry has different priorities. I do not think it is something, for instance, that you could handle in the bill very readily.

Mr. Gilchrist: No. You represent manufacturers, of which I was part, and I just do not see how you can support something that has such very clear implications for disaster and say that you believe the system will take care of that. For example, what would happen if a company had done testing on a product—and to satisfy the concerns of my colleague, Mr. Robinson, Mr. NDP Robinson—a company had done such testing and found that a product was not safe and in the disclosure of such information to government found that some private organization asked for that information and it was deemed to be revealable for whatever purpose a law suit or whatever? Or perhaps Frank Drea of Ontario would come along and say that the Department of Consumer and Corporate Affairs of Ontario would like to have that information for a major law suit. Would you not see a major conflict of interests between federal government departments in assisting consumer groups in legitimate actions as opposed to maintaining confidentiality? Who takes care of the very nice balances of that?

• 1720

Mr. Swenor: I think what we are saying is that we believe Clause 20.(1)(b) does provide protection. As Mr. Robinson rightfully pointed out, by designating and treating the information very confidentially, as you would that type of information, you can in fact protect it under the bill. I agree with you. It is not right to use this bill as that kind of a conduit for that kind of information which people cannot get from another private party except under strict legal requirements in the system that they should be able to get it because of the existence of this bill. I think, again, going back to the kinds of information, prioritization—Mr. Kaufman is with Xerox and I am with Dofasco—if we started prioritizing right now I would think we would come up with quite a different list. Concerns are so different. Both manufacturers are in a different commercial world.

[*Traduction*]

serait adoptée par les divers ministères du gouvernement afin de garantir qu'il n'y ait pas de fuites. S'il y a fuite, c'est un risque qu'on court. Je suppose qu'en appuyant une loi de ce genre, nous le disons implicitement. Est-ce que M. Swenor veut ajouter quelque chose?

M. Swenor: Je crois que c'est un risque qui existe déjà. Il est certain qu'à l'heure actuelle, il n'y a aucune protection contre les fuites de renseignements transmis au gouvernement, sauf, je suppose, en vertu des garanties statutaires mais, même là, je ne sais pas comment on pourrait éventuellement obtenir un dédommagement. Pour ce qui est des priorités, la question est très difficile vu la vaste différence entre ce que les différentes industries considèrent comme des renseignements importants. Chaque industrie a des priorités différentes. Je ne crois pas, par exemple, qu'on puisse facilement régler ce problème dans le cadre du projet de loi.

M. Gilchrist: Non. Vous représentez les manufacturiers, dont j'étais autrefois; je ne comprends tout simplement pas comment vous pouvez appuyer quelque chose qui semble très clairement mener au désastre, tout en disant que vous croyez que le système s'en chargera. Par exemple, qu'arriverait-il si une société avait fait des essais de produits—et pour répondre aux inquiétudes de mon collègue M. Robinson, M. NPD Robinson—si une société avait fait des essais de ce genre et avait découvert qu'un produit était dangereux et, en communiquant ces renseignements au gouvernement, apprenait qu'un organisme privé avait demandé ces renseignements, et que ces renseignements auraient été jugés communicables pour par exemple des poursuites en justice? Peut-être M. Frank Drea de l'Ontario viendrait-il dire que le ministère de la Consommation et des Corporations de l'Ontario aimerait obtenir ces renseignements en vue d'une action en justice. Ne trouvez-vous pas que les ministères du gouvernement fédéral seraient en conflit d'intérêt grave en aidant des groupes de consommateurs à intenter des poursuites légitimes plutôt qu'en maintenant le caractère confidentiel? Qui déciderait de ces questions extrêmement délicates?

M. Swenor: Je crois que nous essayons de dire qu'à notre avis, l'article 20(1)(b) offre une certaine protection. Comme M. Robinson l'a très bien souligné, il est possible de protéger ces renseignements en vertu du projet de loi en les désignant confidentiels et en les traitant de façon extrêmement confidentielle, comme ce serait d'ailleurs normal pour ce genre de renseignements. Je suis d'accord avec vous. Il ne serait pas juste d'utiliser ce projet de loi comme secteur pour obtenir des renseignements qui ne seraient pas disponible auprès d'une tierce partie, sauf dans le cadre d'exigences juridiques très strictes incorporées au système et selon lesquelles ces renseignements seraient à ce titre dirigeables. Je pense encore une fois aux différentes sortes de renseignements—M. Kaufman travaille chez Xerox et moi chez Dofasco—si nous nous mettions maintenant à accorder des priorités à nos renseignements, je crois que nos listes seraient assez différentes; nos intérêts étant tellement différents: deux fabricants qui opèrent dans des mondes commerciaux différents.

[Text]

Mr. Gilchrist: A final question, Mr. Chairman. May I ask—if this is a fair question—what mandate you gentlemen have to support this on behalf of 75 per cent of the manufacturers of Canada? Have you gone out widely to see if your members really do support this, or is this an executive decision?

Mr. Kaufman: The submission was circulated. We have had meetings. Doug, perhaps you might explain it a little more.

Mr. D. W. Montgomery (Director, Government Relations and Legislation, Canadian Manufacturers' Association): Perhaps I can answer that.

The Chairman: Yes, Mr. Montgomery.

Mr. Montgomery: CMA operates through a very complex committee structure. We have a legislation committee of about 120 members. The legislation committee struck a subcommittee on freedom of information several years ago when we started looking at this subject. That subcommittee recommended a policy on freedom of information which is essentially what is reflected in this submission and in earlier submissions. It was subsequently approved by our national legislation committee. Of course, anything that is a national matter has to be approved by our board of directors, and that has all been done. We have not polled the members, though, as you have indicated could have been one of the alternatives. It is just impractical to do. I beg your pardon?

Mr. Gilchrist: You have not polled your members on the specifics of this bill.

Mr. Montgomery: We have not polled our members. We have to operate through these committees and trust that they are representative.

Mr. Kaufman: Mr. Chairman, we have followed the usual pattern of the way we deal with matters that come before the various committees. It has not been an unusual kind of treatment. It has been the way that all members accept business being conducted by the CMA. There may be individuals who would very definitely disagree with our position potentially, but we have the approval of the committees and the vote was taken by the board. There are perhaps differences of opinion that each of us may have within each of the pieces of the sections here.

Mr. Gilchrist: At the outset you described the uniqueness of your support on something, or the fact that you are normally here not to support. I am just wondering if you have a clear mandate to support this very critical kind of . . .

Mr. Kaufman: Given the way we are structured and the way we have proceeded to get the information out and the responses back, we feel we have that mandate.

The Chairman: Yes, Mr. Montgomery.

Mr. Montgomery: I may add, Mr. Chairman, that we do publicize through our various organs what we are doing. Our members, if they read our publications, would know what our

[Translation]

M. Gilchrist: Une dernière question, monsieur le président. Puis-je demander—si cette question est équitable—quel mandat vous avez pour appuyer ce projet de loi au nom de 75 p. 100 des manufacturiers du Canada? Avez-vous vraiment vérifié à fond si vos membres appuyaient réellement ce projet de loi, ou s'agit-il d'une décision de l'exécutif?

M. Kaufman: Vous avez eu notre présentation. Nous avons tenu des réunions. Doug, vous pourriez peut-être l'expliquer plus en détail.

M. D. W. Montgomery (directeur, Réglementation et législations gouvernementales, Association des manufacturiers canadiens): Peut-être pourrais-je répondre à cette question?

Le président: Oui, monsieur Montgomery.

M. Montgomery: Notre association fonctionne par l'entremise d'une structure de comités très complexe. Nous avons un comité législatif d'environ 120 membres. Il y a plusieurs années, le comité législatif a mis sur pied un sous-comité sur la liberté d'accès à l'information, à l'époque où nous avions commencé à étudier le sujet. Ce sous-comité a recommandé une politique sur la liberté d'accès à l'information plus ou moins identique à ce que nous avons dit dans notre présentation ainsi que dans nos présentations antérieures. Cette présentation a été approuvée ensuite par notre comité législatif national. Évidemment, toute question d'ordre national doit avoir l'approbation de notre conseil d'administration; mais tout a bien été fait selon les règles. Nous n'avons toutefois pas fait un sondage parmi nos membres, possibilité que vous avez suggérée. Il ne serait pas commode de ce faire. Excusez-moi?

M. Gilchrist: Vous n'avez pas fait de sondage auprès de vos membres sur les détails de ce projet de loi?

M. Montgomery: Nous n'avons pas fait de sondage auprès de nos membres. Nous devons agir par l'entremise de ces comités en partant du principe qu'ils représentent les membres.

M. Kaufman: Monsieur le président, nous avons fait ce que nous faisons normalement lorsque nous traitons des questions soumises aux différents comités. Notre façon d'agir n'a pas été anormale. Tous les membres acceptent que les questions étudiées par l'Association le soient ainsi. Il est possible que certains soient vigoureusement opposés à notre position, mais nous avons l'approbation des comités et celle du conseil d'administration. Chacun d'entre nous est libre d'avoir son opinion quant aux différents articles.

M. Gilchrist: Au début, vous avez parlé du caractère unique de votre appui, du fait que vous ne venez normalement pas ici pour appuyer quelque chose. Je me demande tout simplement si vous avez clairement le mandat d'appuyer une loi extrêmement critique de ce . . .

M. Kaufman: Étant donné notre structure et la façon dont nous avons agi pour disséminer l'information et pour obtenir des réponses, nous croyons avoir ce mandat.

Le président: Oui, monsieur Montgomery.

M. Montgomery: Je pourrais ajouter, monsieur le président, que nous annonçons ce que nous faisons dans nos différentes publications. Si nos membres lisent nos publications, ils

[Texte]

view is on this and we have not had any adverse comments to the position we have been taking.

The Chairman: Thank you, Mr. Montgomery. Thank you, Mr. Gilchrist. I will say thank you to everyone, Mr. Kaufman, Mr. Swenor and Mr. Montgomery, for your comments, your brief and for answering the questions. I think the members appreciate your comments and your answers about this bill.

Now I will adjourn the meeting until Thursday, April 2, at 11.00 o'clock. We have the Consumers' Association of Canada and the Public Interest Advocacy Centre witnesses. Alors, nous ajournons immédiatement nos travaux.

[Traduction]

devraient connaître notre opinion à ce sujet; nous n'avons reçu aucun commentaire critiquant la position que nous avons prise.

Le président: Merci, monsieur Montgomery. Merci, monsieur Gilchrist. Monsieur Kaufman, monsieur Swenor et monsieur Montgomery, je vous remercie tous pour vos commentaires, votre mémoire et vos réponses à nos questions. Je sais que les députés vous savent gré de vos commentaires et de vos réponses au sujet de ce projet de loi.

Je vais maintenant suspendre nos travaux jusqu'au jeudi 2 avril à 11 h 00, date à laquelle nos témoins seront l'Association canadienne des consommateurs et le Public Interest Advocacy Centre. This meeting is now adjourned.

APPENDIX "JLA-15"

BILL C-43, THE ACCESS TO INFORMATION ACT
SUBMISSION
TO
THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE &
LEGAL AFFAIRS
BY
THE CANADIAN CHAMBER OF COMMERCE

March 1981

INTRODUCTION

The Chamber generally supports Bill C-43 and the principle of greater public access to government information. The introduction of this legislation, together with the new Policy and Expenditure Management System and the proposal of the Treasury Board to improve the information that Parliament receives through the Estimates, will represent very positive steps towards more effective and accountable government in the future.

The Chamber also recognizes, in Bill C-43, important and carefully-drafted measures to safeguard individual privacy, confidential business information, confidential Cabinet information and national security.

The need to maintain the delicate balance between confidentiality and the rights of the public to have access to information will always be present. As a result, and regardless of the final wording of any legislation, the ultimate effectiveness of the legislation will very much depend upon the leadership given by the Minister responsible for it. It will also depend on the spirit in which the legislation is interpreted by both the government and its senior officials, both now and in the future.

This being said, the Chamber believes that there still remain a number of areas wherein the Bill, and plans for its implementation, could be strengthened. These areas, along with examples and specific recommendations for amendment, are summarized in this brief. Our commentary will refer specifically to the advantages of:

1. providing for the supplementary release, on request, of a list of subclasses of records;
2. limiting opportunities not to describe all classes of records;
3. guarding against the discretionary release of confidential information, particularly if the information has been provided voluntarily;
4. facilitating the discretionary release of Memoranda to Cabinet, discussion papers and other Cabinet documents;
5. providing further interpretation of the classes of records in support of decision-making that are, or are not, to be disclosed;

APPENDICE «JLA-15»

MÉMOIRE SOUMIS AU
COMITÉ PERMANENT SUR LA JUSTICE ET LES
AFFAIRES LÉGALES
PAR LA
CHAMBRE DE COMMERCE DU CANADA
SUR LE
BILL C-43, LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

mars 1981

INTRODUCTION

La Chambre appuie d'une façon générale le Bill C-43 et les principes de plus grande accessibilité à l'information. L'introduction de cette législation avec le nouveau système de gestion des politiques et des dépenses et les propositions du Conseil du Trésor pour améliorer les renseignements que le Parlement reçoit par le biais des estimés, représentera une étape très positive vers un gouvernement plus efficace et plus ouvert.

La Chambre voit également, dans le Bill C-43, des mesures importantes et soigneusement énoncées pour protéger la vie privée de chaque citoyen, les renseignements d'affaires confidentiels et ceux du Cabinet tout aussi confidentiels et enfin ceux qui touchent la sécurité nationale.

Ce besoin de maintenir un équilibre délicat entre la confidentialité et les droits d'accès à l'information du grand public ne disparaîtra jamais. Il s'ensuit, en dépit du libellé de n'importe quelle législation en la matière, que son efficacité ultime dépendra en grande partie du leadership que lui accordera le ministre responsable. Elle dépendra également de l'esprit dans lequel le gouvernement et ses hauts fonctionnaires l'interpréteront par la suite.

Ceci dit, la Chambre est convaincue qu'il y a encore plusieurs secteurs où ce Bill et ses plans d'application pourraient être adéquatement renforcés. À l'aide de quelques exemples et recommandations précises, nous allons les résumer. Notre mémoire signale plus particulièrement les avantages de:

1. prévoir la publication additionnelle, sur demande, de listes de sous-catégories de documents;
2. limiter les possibilités de n'avoir pas à décrire toutes les catégories de documents;
3. protéger contre la publication discrétionnaire de renseignements confidentiels, surtout lorsque ceux-ci ont été volontairement fournis;
4. faciliter la publication discrétionnaire des notes au Cabinet, des documents d'étude et autres documents du Cabinet;
5. prévoir l'interprétation subséquente des diverses catégories de documents à l'appui de décisions qui doivent ou ne doivent pas être rendues publiques;

6. ensuring the independence of the judicial review process in all cases; and,
7. maintaining responsibility for implementation of Bill C-43 with the Treasury Board.

1. ADVANTAGES OF PROVIDING FOR THE SUPPLEMENTARY RELEASE, ON REQUEST, OF A LIST OF SUB-CLASSES OF RECORDS (*CLAUSE 5*)

Clause 5 of the Bill provides for the annual publication of:

- (a) "a description of the organization and responsibilities of each government institution . . . ;
- (b) a description of all classes of records under the control of each government institution, in sufficient detail to facilitate the exercise of the right of access under this Act;
- (c) a description of all manuals used by employees of each government institution . . . ; and
- (d) the title and address of the appropriate officer for each government institution to whom requests for access to records under this Act should be sent."

It is the Chamber's view that the generality of Clause 5, particularly the determination of classes of records in sub-clause 5(1)(b), weakens the basic purpose of the Bill as enunciated under Clause 2, "right of access to information". The Chamber recognizes that developing a comprehensive classification system and publishing a list of every record available from any government institution at any particular time, may be immensely difficult and excessively costly.

A more practical approach would be to place more emphasis on a system of disclosure which provides for describing broad classes of information and which introduces a provision for the supplementary release, on request, of descriptions of sub-classes of records. This intermediate step would reduce the Bill's dependency on the publication of a "description of all classes of records"—a difficult area of interpretation. It would provide a more explicit reference system to help an applicant identify more specifically those records of interest. It might also reduce the requirements for the publication of extensive lists by the government.

For example, our understanding of the Bill is that a description of a class of records might be as wide as "Movement of Grain in Western Canada". The requirement to provide sub-classes on request could narrow the focus of this description to specific sub-classes of records such as "the movement of wheat to Thunder Bay", "the effect of Crowsnest Pass rates", or "closing of branch line railways". There should always be an obligation on the government to provide, on request, a further description of the records by sub-class, until the relevant records are located.

The Chamber therefore recommends that Clause 5 be amended so that:

a person who seeks access to a record on the basis of a list of "classes of documents" that may issue from any particular government institution, should be entitled to demand and to receive a list of sub-classes of records or of the records themselves that are available within that class or sub-class, and only be required to pay the fee subscribed by sub-clause 11(1)(a) at the time he seeks access to a specific record in that class or sub-class.

6. garantir dans chaque cas, l'indépendance de l'examen judiciaire;
7. maintenir la responsabilité de l'application du Bill C-43 au Conseil du Trésor.

1. AVANTAGES DE PRÉVOIR LA PUBLICATION ADDITIONNELLE, SUR DEMANDE, DE LISTES DE SOUS-CATÉGORIES DE DOCUMENT (ARTICLE 5)

L'article 5 du Bill prévoit la publication annuelle de:

- a) «l'organigramme et les attributions de chaque institution du gouvernement;
- b) les catégories de documents qui en relèvent, avec suffisamment de précisions pour que l'exercice du droit à leur accès en soit facilité;
- c) la désignation des manuels utilisés par les employés de chaque institution du gouvernement;
- d) les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication».

La Chambre est d'avis que la généralité de l'article 5(1)b), affaiblit la portée fondamentale du Bill telle qu'énoncée «élargir l'accès aux documents» dans l'article 2. Elle comprend que la mise sur pied d'un système complet de classement et publier la liste de tous les documents disponibles en tout temps dans chaque institution gouvernementale serait extrêmement difficile et très coûteux.

Il serait pratique de mettre l'accent sur un système de publication qui permettrait de décrire de larges catégories de renseignements avec une catégorie de publication additionnelle sur demande de description des sous-catégories de documents. Cette étape intermédiaire réduirait la dépendance du Bill sur la publication de toutes les catégories de documents. Un secteur d'interprétation plutôt délicat. Cela fournirait un système de référence bien plus explicite qui permettrait aux intéressés de mieux identifier les documents qui les intéressent. Cela pourrait également réduire la nécessité pour le gouvernement d'avoir à publier de longues listes.

Ainsi, selon notre compréhension du Bill C-43, la description d'une catégorie de documents pourrait être aussi vaste que «mouvement de céréales dans l'ouest du Canada». La nécessité de fournir les sous-catégories sur demande permettrait de réduire la description à une sous-classe précise, telle «le mouvement du blé vers Thunder Bay», «les effets des taux de Crowsnest Pass» ou «la fermeture des lignes de chemin de fer secondaires». Le gouvernement devrait toujours être tenu de fournir sur demande, une autre désignation des documents par sous-catégories, jusqu'à ce que le dossier recherché ait été identifié.

La Chambre recommande donc que l'article 5 soit amendé pour que:

«la personne désirant avoir accès à un document sur la base d'une liste de «catégories de documents» émise par l'une quelconque des institutions gouvernementales, puisse demander et recevoir la liste des sous-catégories de documents ou encore celle des documents disponibles dans la catégorie ou la sous-catégorie et ne soit assujettie qu'au paiement des frais décrits dans l'alinéa 11(1)a) lorsqu'elle

2. ADVANTAGES OF LIMITING OPPORTUNITIES NOT TO DESCRIBE ALL CLASSES OF RECORDS (SUB-CLAUSE 5(3)).

Sub-clause 5(3) exempts from the published description of records "any information or material on the basis of which the head of a government institution would be entitled or required to refuse to disclose a part of a record requested under this Act if the part contained the information or material".

The use of the word "required" in the sub-clause exempts, from the description of records, records that are clearly not accessible under clause 19 (*Personal Information*), sub-clause 20(1) (*Third Party Information*) and clause 21 (*Cabinet Memoranda*). However, the Chamber believes that the use of the word "entitled" provides an unqualified opportunity not to fully describe classes of records which may exist. For example, it may exempt the descriptions of records that may have any connection with Clauses 14 (*Federal-Provincial Affairs*), 15 (*International Affairs*), 16 (*Law Enforcement*), 17 (*Safety of Individuals*), or 18 (*Economic interests of Canada*). The Chamber believes that the records themselves are adequately protected and that there is, therefore, no need to protect the description of the class.

Accordingly, the Chamber recommends that the word "entitled" should be deleted from Sub-clause 5(3).

3. THE ADVANTAGES OF GUARDING AGAINST THE DISCRETIONARY RELEASE OF CONFIDENTIAL INFORMATION, PARTICULARLY IF THE INFORMATION HAS BEEN PROVIDED VOLUNTARILY (CLAUSE 20).

Clause 20(1) prohibits disclosure of:

- (a) "trade secrets of a third party;
- (b) financial, commercial, scientific or technical information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;
- (c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or
- (d) the disclosure of information which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party".

The Chamber is concerned about the vagueness of the wording of Clause 20, and the perceived effect that this provision will have on the quantity and quality of information provided by business to government.

Our particular concern is with Sub-clause 20(1)(b), in that this proposal extends too much discretion to the head of a government institution, while imposing an unwarranted burden on business to justify its confidential treatment of information provided to government. It appears to us to be inappropriate to impose on business the costs, both financial and in the expenditure of human resources, of having to prove its continued confidential treatment of the information provided.

désire accéder à un document précis de cette catégorie ou sous-catégorie.»

2. AVANTAGES DE LIMITER LA POSSIBILITÉ DE NE PAS DÉCRIRE TOUTES LES CATÉGORIES DE DOCUMENTS (PARAGRAPHE 5(3))

Le paragraphe 5(3) exempte de publication «tout renseignement ou document si le chef d'une institution gouvernementale a le droit ou est ordonné de refuser de divulguer partie du document requis en vertu de la Loi si cette partie contient les renseignements ou documents requis».

L'utilisation du terme «obliger» dans ce paragraphe exempte de la description tous les documents qui ne sont pas accessibles en vertu de l'article 19 (Renseignements personnels) du paragraphe 20(1) (Renseignements de tiers) et le paragraphe 21 (Notes au Cabinet). Cependant, la Chambre pense que l'utilisation du terme «a le droit» offre une possibilité indéniable de ne pas décrire à fond les documents qui existent. Ainsi, peut être exempté, la description de documents relatifs à l'article 14 (Affaires fédéro-provinciales), l'article 15 (Affaires internationales), l'article 16 (Application de la loi), l'article 17 (Sécurité des individus) ou l'article 18 (Intérêts économiques du Canada). Elle pense que les documents sont eux-mêmes assez bien protégés et qu'il n'est pas par conséquent nécessaire de protéger la description de leur catégorie.

La Chambre recommande donc que le terme justifier, soit éliminé du paragraphe 5(3).

3. L'AVANTAGE DE PROTÈGER CONTRE LA PUBLICATION DISCRÉTIONNAIRE DE RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS SURTOUT LORSQU'ILS ONT ÉTÉ FOURNIS VOLONTAIREMENT (ARTICLE 20)

Le paragraphe 20(1) interdit la publication:

- a) des secrets industriels de tiers;
- b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution gouvernementale par un tiers, et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;
- c) de renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
- d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

La Chambre s'inquiète du vague du libellé de l'article 20, et sur les effets qu'il aura sur la quantité et sur la qualité des renseignements que les affaires fournissent au gouvernement.

L'alinéa 20(1)(b) est particulièrement inquiétant car il laisse une trop grande discrétion au chef de l'institution gouvernementale impliquée tout en imposant un fardeau injustifié sur les affaires qui sont alors obligées de justifier le traitement confidentiel des renseignements qu'elles fournissent au gouvernement. Il semble qu'il n'est guère approprié d'imposer aux affaires le coût, financier et en ressources humaines, d'avoir à prouver le traitement confidentiel permanent des renseignements qu'elles fournissent.

The Chamber is also concerned that this sub-clause makes no distinction between information that is provided pursuant to a statutory obligation and information voluntarily submitted. At the very least, information that is voluntarily submitted and designated as confidential by the business concerned should be absolutely barred from access under this legislation. If this clause is carried forward into law as drafted, it will have the effect of interrupting or slowing the free-flow of information voluntarily submitted to government. This, in turn, may well force government to seek to maintain this flow through the regulation process, which contradicts the present thrust of government to attempt to lessen the regulatory burden imposed on the private sector.

We would, therefore, recommend that Sub-clause 20(1)(b) should be re-worded to shift away from business the onus of having to establish the confidential nature of the information it provides to government. It should differentiate between confidential information submitted voluntarily, and confidential information submitted under statutory obligation. The former should be treated consistently as confidential and should be absolutely barred from access, and the latter should be barred from release unless consent is first obtained, or unless the statute or regulation requiring the information prescribes or envisages public access, or unless the person seeking access establishes that there is no basis for the confidential designation.

A less satisfactory alternative would be to define information that is treated as confidential in Sub-clause 20(1)(b) to traverse the concerns raised above. Such a definition would promote and ensure uniformity in the treatment of confidential information and would establish a standard against which informed decisions can be made.

4. ADVANTAGES OF FACILITATING THE DISCRETIONARY RELEASE OF MEMORANDA TO CABINET, DISCUSSION PAPERS AND OTHER CABINET DOCUMENTS.

Clause 21(1) requires that the head of a government institution "shall refuse to disclose" inter alia any:

- (a) "memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;
- (b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions, before such decisions are made; . . .
- (c) records used for consultations among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formation of government policy;
- (d) records the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council . . ."

Clause 21 clearly preserves the necessary confidentiality of Cabinet deliberations and decision-making.

However, the description of the documents not to be disclosed under the Bill is open to interpretation. A Minister or senior official could presumably interpret Clause 21 in its broadest context and, as a result, could limit the disclosure of a

La Chambre s'inquiète aussi du fait que cet alinéa ne fasse pas de distinction entre les renseignements fournis en vertu d'obligations statutaires et ceux qui le sont volontairement. Ceux qui le sont volontairement et signalés comme confidentiels, par l'entreprise impliquée, devraient pour le moins être écartés par cette législation de ce qui est accessible. Si cet alinéa est adopté tel quel, il aura pour effet d'arrêter ou de ralentir le mouvement des renseignements volontairement fournis au gouvernement, ce qui pourrait par conséquent, forcer le gouvernement à maintenir ce mouvement par voie de législation, ce qui viendrait à l'encontre de son désir actuel (alléger le fardeau réglementaire imposé au secteur privé).

Nous recommandons donc que le libellé de la l'alinéa 20(1)(b) soit modifié pour déplacer le fardeau d'établissement de la nature confidentielle des renseignements fournis hors du secteur privé. Il faut faire une différence entre les renseignements confidentiels volontairement fournis et ceux qui le sont en vertu d'obligations statutaires. Les premiers devraient être considérés de façon permanente comme confidentiels et devraient être carrément retirés de l'accès à l'information, à moins de consentement préalable ou que les statuts ou règlements exigent cette information ou envisagent l'accès du public ou que la personne la sollicitant établisse qu'il n'y a pas de raison pour qu'elle soit classée confidentielle.

Une alternative moins satisfaisante serait de définir les renseignements devant être traités comme confidentiels dans l'alinéa 20(1)(b) pour pallier aux inquiétudes mentionnées ci-dessus. Une telle définition encouragerait et garantirait un traitement uniforme des renseignements confidentiels et établirait des normes permettant de prendre des décisions éclairées.

4. AVANTAGES DE PERMETTRE LA PUBLICATION DISCRÉTIONNAIRE DES NOTES AU CABINET, DES DOCUMENTS D'ÉTUDE OU DU CABINET

Le paragraphe 21(1) exige que le responsable d'une institution fédérale «est tenu de refuser la communication», entre autres,

- (a) notes ou mémoires destinés à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- (b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, dont le but est de fournir l'historique, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil tant que celui-ci n'a pas pris de décision à leur sujet;
- (c) documents employés en vue de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions reliées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- (d) documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil;

L'article 21 préserve nettement la confidentialité nécessaire aux délibérations et prises de décision du Cabinet.

Mais la description des documents qui ne doivent pas être rendus publics en vertu de ce Bill demeure ouverte à l'interprétation. Un ministre ou un haut fonctionnaire peut fort bien interpréter l'article 21 de la façon la plus large et limiter

great variety of informal documents now sometimes made available, such as policy options, potential new programs or program amendments, results of program evaluations, proposals to amend regulation plans for management improvement and the principal documents supporting the new Policy and Expenditure Management System. The latter includes the fiscal plan, strategic overviews, multi-year operational plans and budget year operational plans. We doubt that this is the objective.

Although Sub-clause 21(3) enables the Prime Minister, or a person delegated by him, to authorize the release of the above types of information, the Chamber would prefer broader discretionary authority.

The Chamber recommends substitution of the words "may refuse" in the phrase "the head of a government institution shall refuse" in Clause 21(1) to at least permit heads of institutions to exercise existing levels of discretion in determining the information that they choose to disclose.

5. ADVANTAGES OF PROVIDING FURTHER INTERPRETATION OF THE CLASSES OF RECORDS IN SUPPORT OF DECISION-MAKING THAT ARE, OR ARE NOT, TO BE DISCLOSED.

Clause 21 quite clearly prevents disclosure of Memoranda to Cabinet, discussion papers and other Cabinet Documents without the prior authority of the Prime Minister or his delegate. However, Clause 21 does not explicitly address the classes of records that document the very significant role of officials in the decision-making processes of government.

It is the view of the Chamber that the description in Clause 21(1) of the classes of records that are not to be disclosed are sufficiently general that virtually any records of significance relating to policy advice, decisions or the decision-making processes can be protected, including those that originate at the official level. For example, Sub-clauses 21(1)(e) and (d) prohibit the disclosure of:

"records the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of consultations . . . among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy."

It would be feasible to ensure the disclosure of most documents originating at the official level by exempting only documents that have been brought into existence for the express purpose of submission to a Minister or to Cabinet.

However, the Chamber recognizes the risks of advocating excessive disclosure of policy proposals, decisions and the decision-making processes at the official level, both before and after decisions are taken. Excessive disclosure in this area could lead to a reluctance to make decisions; excessive delays and administration in decision-making; a reluctance to record policy advice; and improperly-considered policy advice being prematurely disclosed to the public.

l'accès d'un grand nombre de documents d'information qui sont parfois disponibles tels les options politiques, les projets de nouveaux programmes ou les amendements de programmes, les évaluations des programmes, les projets d'amendements de règlements pour améliorer la gestion et des principaux documents à l'appui de nouvelles politiques et de système de gestion des dépenses. Ces derniers comportent les plans fiscaux, les tours d'horizon stratégiques, les plans d'opérations échelonnés sur plusieurs années et les plans d'opération pour une année budgétaire. Nous doutons que ce soit là l'objectif visé.

Bien que le paragraphe 21(3) permette au premier ministre ou une personne qu'il délègue à cet effet d'autoriser la communication de ce genre de renseignements, la Chambre préférerait une autorité discrétionnaire beaucoup plus large.

La Chambre recommande que le terme «peut refuser» soit substitué à «est tenu de refuser» dans la phrase «le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser» du paragraphe 21(1) pour au moins permettre aux responsables des institutions fédérales d'exercer le niveau de discrétion existant lors de la détermination des renseignements qu'ils choisissent de rendre public.

5. AVANTAGES DE FOURNIR UNE INTERPRÉTATION ADDITIONNELLE DE LA CATÉGORIE DE DOCUMENTS SERVANT À ÉTAYER DES PRISES DE DÉCISIONS QUI PEUVENT OU NE PEUVENT PAS ÊTRE RENDUES PUBLICS

L'article 21 empêche clairement la communication des notes au Cabinet, les documents de discussions ou autres du Cabinet sans l'autorisation préalable du premier ministre ou de son délégué. Mais, elle ne s'adresse pas explicitement aux documents qui renseignent sur le rôle très significatif des dirigeants dans le processus de prises de décision du gouvernement.

La Chambre pense que dans le paragraphe 21(1), la description des catégories de dossiers à ne pas divulguer n'est pas assez générale et que n'importe quel document virtuellement important et relié aux conseils politiques, aux décisions et aux mécanismes de prise de décisions peut être tenu hors des regards du public, y compris ceux qui ont le niveau officiel comme origine. Ainsi, les alinéas 21(e) et 21(d) empêchent la divulgation de:

«documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou sur des questions qui font l'objet de consultations . . . entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique.»

Il serait possible de garantir la divulgation de la plupart des documents provenant du niveau officiel en n'exemptant que ceux qui n'ont vu le jour que pour soumission à un ministre ou au Cabinet.

La Chambre est cependant consciente des risques qu'entraîne la divulgation exagérée de propositions de politique, de décisions ou du processus de décision au niveau officiel aussi bien avant qu'après la prise de décisions. Dans ce domaine, une divulgation exagérée pourrait entraîner une certaine répulsion à prendre des décisions, des délais exagérés dans l'administration des prises de décision; une certaine répulsion à enregistrer

The Chamber is, therefore, reluctant to make recommendations that would alter the balance that has struck in Clause 21(1). The Chamber believes that it is the responsibility of the government to provide leadership in interpreting Clause 21 in accordance with the basic purpose and spirit of the Bill as outlined in Clause 2. The Chamber also believes that it is necessary for the government to develop appropriate administrative plans, policies and structures to help clarify, limit, and ensure the appropriate and consistent interpretation by its officials of the classes of records in support of policy proposals, decisions, and decision-making processes that should not be disclosed in accordance with Clause 21.

The Chamber therefore recommends that further interpretation of the classes of records not to be disclosed under Clause 21, be established as a matter of administrative policy.

6. ADVANTAGES OF ENSURING THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL REVIEW PROCESS IN ALL CASES.

Clause 51 provides for judicial review by the Federal Court in instances where the head of a government institution refuses to disclose "a record under Clauses 14 (*Federal-Provincial affairs*), 15 (*International affairs*), 16(1)(c) (*Law Enforcement*) or 18 (*Information... which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada... or could reasonably be expected to result in undue benefit to any person...*).

The Chamber endorses the concept of independent review by an Information Commissioner and by the Federal Court of Canada. These provisions will ensure the overall integrity of the system by removing from government the ultimate decision for determining what should or should not be released, and by vesting in the Federal Court the ultimate jurisdiction of making an informed, and meaningful decision as to the appropriateness of the government's decision. The Court is given access to all information under Clause 47.

The Chamber is, nevertheless, concerned with Clause 51 and, in particular, with the sole criteria for ordering the disclosure of a record being based on the determination of whether the head of the institution "... did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the record...". This wording has the advantage of ensuring that the head of a government institution must have and not merely believe he has reasonable grounds to refuse to disclose. However, Clause 51, unlike Clause 50, restricts the independent review process through the use of the reasonableness test by forcing the Court to focus on the Minister's judgement, rather than on its own assessment of the material to determine whether the information should be released. This appears to undermine the purpose of the Bill and the independent review process, as a great many types of records in conventional areas such as agriculture, trade, health care and employment may have some relevance to federal-provincial affairs and international affairs and therefore could readily be exempted from disclosure, even after a judicial review.

les conseils politiques et à la divulgation prématurée de conseils politiques qui n'ont pas encore été étudiés à fond.

Elle hésite donc à faire une recommandation qui modifierait l'équilibre obtenu par le paragraphe 21(1). Elle pense que le gouvernement doit donner l'exemple par son interprétation de l'article 21 conformément à l'objectif fondamental et l'esprit du Bill tel que décrit dans l'article 2. Elle pense également que le gouvernement doit élaborer les plans, politiques et structures appropriées pour lui permettre de clarifier, limiter et garantir que ses fonctionnaires interpréteront les catégories de dossiers à l'appui de conseils politiques, de décisions ou de processus de prise de décisions qui ne doivent pas être divulgués en vertu de l'article 21.

La Chambre recommande donc qu'aucune autre interprétation de catégories de documents ne soit publiée en vertu de l'article 21 et devienne ainsi sujet de politique administrative.

6. AVANTAGES DE GARANTIR L'INDÉPENDANCE DE LA RÉVISION JURIDIQUE EN TOUTES OCCASIONS

L'article 51 prévoit une révision juridique lorsque le responsable d'une institution fédérale refuse de divulguer «un document en vertu des articles 14 (Affaires fédéro-provinciales), 15 (Affaires internationales), 16(1)(c) (Respect de la loi) et 18 (Renseignements... qui pourraient raisonnablement être matériellement néfastes pour les intérêts du gouvernement du Canada... ou entraîner de sérieux désavantages pour quelque particulier...)»

La Chambre est d'accord avec la notion de révision indépendante par un commissaire à l'information ou par les tribunaux fédéraux du Canada. Ces clauses garantissent l'intégrité générale du système en otant la décision ultime au gouvernement quant à la détermination de ce que doit ou ne doit pas être divulgué et en confiant cette décision ultime de prendre une mesure éclairée et de déterminer en connaissance de cause le bien-fondé des décisions du gouvernement. En vertu de l'article 47, les tribunaux auront accès à tous les renseignements pertinents.

Elle s'inquiète néanmoins au sujet de l'article 51 et en particulier que le seul critère d'autorisation de divulguer un document, ne repose sur la détermination par le responsable de l'institution fédérale en fonction «... de la présence ou de l'absence de raisons valables pour divulguer ce document.» Ce libellé a l'avantage de garantir que ce responsable a et non simplement pense qu'il a des raisons valables pour refuser la divulgation. Cependant, l'article 51 à l'encontre de l'article 50, restreint la révision indépendante grâce au test des raisons valables qui oblige les tribunaux à se concentrer sur le jugement d'un ministre au lieu de faire leur propre évaluation pour déterminer si les renseignements doivent être divulgués. Cela semble détruire le but du Bill ainsi que le processus de révision indépendante car de nombreux documents dans des secteurs traditionnels comme l'agriculture, le commerce, les soins de santé et l'emploi peuvent avoir quelques liens avec les affaires fédérales-provinciales et internationales et pourraient par conséquent être facilement exemptés de la divulgation même après révision judiciaire.

We therefore recommend that the wording of Clause 51 be amended to enable the Court, at the very least, to address both the substance of the information on the record as well as the judgement of the head of the institution.

7. ADVANTAGES OF TRANSFERRING RESPONSIBILITY FOR IMPLEMENTATION OF BILL C-43 TO THE TREASURY BOARD.

The Chamber recognized, in the introduction to this submission, that the ultimate effectiveness of the Bill will depend on the leadership given by the designated Minister.

The task of implementing the Bill will be an immense one. It will include establishing classification systems that did not previously exist; obtaining a consensus, understanding and commitment from all the senior officials, departments and agencies involved; developing decision-making rules within departments and agencies with respect to particular types of requests for information; and developing new administrative support systems.

A simplistic estimate, that effective implementation might require one out of every one hundred public service person-years, would indicate that total annual costs might well exceed \$75 million ($1/100 \times 300,000 \times \$25,000$). This type of estimate far exceeds estimates contained in the 1977 Green Paper and those prepared by the Law Reform Commission. The ultimate costs will depend greatly upon the interpretation of classes of documents and exemptions, the degree of support within the public service and the demands of the public.

Economic and effective implementation of a program of this magnitude requires clear identification of needs, responsibilities, authorities, resource requirements, detailed plans and education programs tailored to the unique situation of each department and agency. Such a major task is likely to be performed most effectively if it is integrated into the work of the Treasury Board as the management committee of the government.

Nous recommandons donc que le libellé de l'article 51 soit amendé pour permettre que les tribunaux puissent au moins se concentrer à la fois sur l'information contenue dans les dossiers et sur la décision du responsable de l'institution fédérale.

7. AVANTAGES DU TRANSFERT AU CONSEIL DU TRÉSOR DE LA RESPONSABILITÉ DE L'APPLICATION DU BILL C-43

La Chambre signale dans son introduction que l'efficacité ultime de ce Bill dépend du leadership que le ministre désigné manifesterait à son sujet.

La tâche de mise en application de ce Bill est immense. Elle exige la création d'un système de classement qui n'a jamais existé auparavant, l'obtention d'un consensus, la compréhension et l'engagement de la part de tous les hauts fonctionnaires, ministères et agences impliqués; l'élaboration de règles concernant la prise de décision à l'intérieur des ministères et agences au sujet des demandes particulières de renseignements et la mise sur pied de nouveaux systèmes d'appui administratifs.

Un premier estimé veut qu'une mise en application efficace exige un fonctionnaire sur cent, ce qui indique un coût total qui pourrait dépasser \$75 millions par an ($1/100 \times 300,000 \times \$25,000$). Cela dépasse de beaucoup celui indiqué dans le document Green de 1977 et celui de la Commission sur la réforme de la loi. Le coût ultime dépendra surtout de l'interprétation des catégories de documents et des exemptions, du degré d'appui que la fonction publique lui accordera et du volume des demandes du public.

Une mise en application économique et efficace d'un programme d'une telle ampleur exige une claire identification des besoins, des responsabilités, des responsables et des exigences en ressources, des plans détaillés et des programmes de formation établis sur mesure en fonction des exigences de chaque ministère ou agence. Une tâche d'une telle amplitude sera vraisemblablement réalisée le plus efficacement si elle est intégrée à l'intérieur de celles du Conseil du Trésor agissant en tant que comité de gestion du gouvernement.

APPENDIX "JLA-16"

SUBMISSION TO

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE

ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

ON

BILL C-43 THE ACCESS TO

INFORMATION ACT

The Canadian Manufacturers' Association

March 1981

THE CANADIAN MANUFACTURERS' ASSOCIATION

What It Is

The CMA is the spokesman for manufacturers of every size and kind across Canada. About 75% of all the goods made in Canada are produced by CMA member companies.

Purpose

To undertake studies of manufacturers' problems and opportunities both domestic and international.

To present the views of manufacturing industry to governments.

To communicate to Canadians the need for a healthy and expanding manufacturing industry.

To provide members with information services essential to their day-to-day operations.

How It Works

The CMA is structured nationally, provincially and locally. The Association's seven regional Divisions and 33 local Branches may deal finally with matters that lie purely within their respective jurisdictions, and their elected representatives participate fully in the national body's policy making.

CMA policies and views are the product of committees made up of acknowledged leaders and experts from member companies. They bring to CMA practical experience in the successful operation of manufacturing enterprises. These committees are assisted by a full time staff of more than 100, working from eight offices across Canada.

INTRODUCTION

The Canadian Manufacturers' Association has been a consistent supporter of the principle of an Access to Information Act for Canada. We have throughout the process of examina-

APPENDICE «JLA-16»

MÉMOIRE
DEL'ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS
CANADIENS

PRÉSENTÉ AU

COMITÉ PERMANENT DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES
PORTANT SURLE PROJET DE LOI C-43—LOI SUR L'ACCÈS
À L'INFORMATION

L'Association des manufacturiers canadiens

mars 1981

L'ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS CANA-
DIENS*Nature*

L'AMC est le porte-parole d'entreprises manufacturières canadiennes de toutes tailles et de tous genres. Environ 75 p. 100 de tous les biens fabriqués au Canada sont produits par ses sociétés membres.

Buts

Étudier les problèmes auxquels les manufacturiers font face ainsi que les possibilités que leur offrent les marchés intérieur et extérieur.

Exposer les vues de l'industrie manufacturière aux gouvernements.

Convaincre les Canadiens de la nécessité d'une industrie manufacturière saine et florissante.

Fournir aux membres les services d'information essentiels à leurs activités courantes.

Fonctionnement

L'AMC est structurée aux niveaux national, provincial et municipal. Ses sept Divisions régionales et ses 33 Sections locales sont autonomes en ce qui concerne les questions propres à leur juridiction et leurs représentants élus participent pleinement à l'établissement des lignes de conduite de l'organisme national.

Ces lignes de conduite, de même que les positions adoptées par l'AMC, sont le fruit du travail de comités composés de directeurs et de spécialistes renommés qui sont au service des entreprises adhérentes. Ces derniers font profiter l'AMC de leur expérience dans l'exploitation efficace d'établissements manufacturiers. Ces comités sont secondés par un personnel à plein temps de plus de 100 employés qui œuvrent dans huit bureaux localisés dans les principales villes canadiennes.

INTRODUCTION

L'Association des Manufacturiers Canadiens a toujours appuyé, en principe, l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information au Canada. Depuis que le gouvernement a mis le projet

tion by Government participated actively in the discussions and made various representations with respect to the nature of the legislation and the specific impact it would have on Canadian manufacturers. We do not in this brief submission wish to repeat all of the previous arguments and discussions. However, we would like to reiterate the point that The Canadian Manufacturers' Association supports the need in Canada of an Access to Information Act and that the Act should favour public access to documents in the hands of Government rather than be biased in favour of secrecy.

We feel that as a basic principle such legislation should be designed only to provide an open window on the operation of Government and should not provide an open window to the operation of business and its citizens. In our opinion, mere receipt by a Government institution of a document or record from a non-government source should not in and of itself give the Government institution any proprietary interest in that record or document or allow it to grant access to such document without adequate control. The primary purpose of such legislation should be to make records originally produced by Government institutions available to the public. Additionally, documents made available to Government by citizens or business firms could be made available to the public provided there are reasonable and proper safeguards surrounding that access or availability. The legislation should not be a vehicle for the distribution and dissemination of information generated by non-government sectors.

There are many different approaches that can be taken to safeguard the distribution of information made available to Government, running from complete access to all information in the hands of Government at the one extreme, to absolutely no disclosure of information obtained from the private sector at the other extreme. We may have preferred some of the more polar alternatives put forward to those which are incorporated in Bill C-43. Nevertheless, we feel that Bill C-43 provides a workable middle ground providing adequate protection of the rights of both those seeking information from Government and those disclosing information to it. On this basis we believe C-43 reflects a fair trade-off between conflicting views.

TWO PARTICULAR CONCERNS:

With this as background, we would specifically like to address two points covered in the legislation which our organization supports and which we feel are in the best interests of the public at large. The two areas we would like to comment on are sections 20(1)(b) and 20(2) both of which deal with certain exemptions from mandatory disclosure of information provided to Government.

(A) During the discussions and presentations on Bill C-43 it has been suggested by some that sub-section (20(1)(b)) will effectively foreclose any disclosure of information provided by third parties, particularly by business. Specifically it has been suggested that all a firm would have to do to prevent disclosure of information provided to Government is merely to label any such information "Confidential" without any regard as to whether it was or was not, in fact, confidential. We believe this is a much too simplistic conclusion and there is need for all to fully understand this exemption.

de loi C-43 à l'étude, nous avons pris part aux débats et transmis de nombreuses communications relatives à la nature de cette loi, ainsi qu'à son incidence pour les manufacturiers canadiens. Nous ne désirons pas récapituler ici les arguments invoqués à ce jour ni faire l'état de la question. Nous voudrions plutôt réaffirmer que l'Association des Manufacturiers Canadiens approuve l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information et considère qu'une telle loi doit favoriser l'accès du public aux documents d'État plutôt que de viser à les garder secrets.

Cependant, nous considérons qu'en principe pareille loi doit être conçue pour permettre uniquement l'accès aux informations touchant l'activité de l'État, et non pas celle des entreprises et des citoyens. A notre avis, le fait qu'un organisme d'État soit dépositaire d'un document ou données provenant de l'extérieur ne lui confère aucun droit de propriété sur pareil document ou données et ne lui permet pas d'y accorder l'accès à sa seule discrétion. Ce sont, en effet, les documents provenant des organismes d'État qu'intéresse, au premier chef, cette loi. Sans doute, la divulgation de certains documents transmis à l'État par des citoyens ou des entreprises pourrait-elle être autorisée, pourvu que l'accès à l'information et sa disponibilité soient régis par des garanties raisonnables. En théorie, pareille loi ne devrait pas autoriser la distribution et la diffusion de renseignements provenant de sources autres que l'État.

On pourrait élaborer diverses formules permettant de restreindre la diffusion de l'information transmise à l'État. L'éventail des possibilités va de l'accès sans restriction à toute donnée dont dispose l'État, d'une part, jusqu'à l'interdiction pure et simple de divulguer tout renseignement provenant du secteur privé, d'autre part. Jusqu'ici, peut-être avons-nous favorisé des mesures plus restrictives que celles énoncées dans le projet de loi C-43. Néanmoins, nous considérons que ce projet de loi représente une solution mitoyenne réalisable, protégeant à la fois les droits des intervenants qui sollicitent des renseignements du gouvernement et de ceux qui en divulguent à ce dernier. Nous considérons donc que le projet de loi C-43 constitue un compromis viable entre points de vue opposés.

DEUX DISPOSITIONS INQUIÉTANTES

Comme suite à ces considérations d'ordre général, nous aimerions, si vous le voulez bien, vous entretenir de deux dispositions de la loi, auxquelles souscrit notre organisme et qui, à notre point de vue, servent les intérêts du grand public. Il s'agit des articles 20(1)(b) et 20(2), portant sur certaines exemptions à la divulgation obligatoire d'informations fournies à l'État.

A) Au cours des discussions sur le projet de loi C-43, certains intervenants ont affirmé que le paragraphe 20(1)(b) interdira effectivement toute divulgation d'informations fournies par une tierce partie, spécifiquement par les entreprises. Plus précisément, il a été suggéré que pour faire obstacle à la divulgation de données fournies au gouvernement, une entreprise n'aurait qu'à qualifier l'information de «confidentielle», qu'elle le soit ou non. Selon nous, pareille conclusion n'est pas assez nuancée et toutes les parties y gagneraient à mieux comprendre cette exemption.

We feel this sub-section, as currently drafted, supports the general underlying principle of disclosure while protecting only that information that properly should not be disclosed. This sub-section requires two elements to be met, namely:

(1) The information supplied must be confidential; and

(2) It must have been and still be treated by the supplier of the information in a consistent manner as confidential prior to submission to Government.

The Bill provides a process for appropriately determining if the information is in fact confidential and not simply labelled "Confidential". The whole process is initiated by a Government institution when it either:

(a) Refuses to disclose a requested record on the basis of sub-section 20(1)(b); or

(b) Deems that the requested record is not "Confidential" pursuant to the terms of sub-section 20(1)(b).

It should be noted that in making the determination set out in the above sub-section, the head of a Government institution must if he has reasonable doubt, inform the third party who supplied the Government with the information of his intention to disclose. See section 29(1).

If such notice is given, *(and such notice may be triggered by the fact that document is stamped "Confidential")* the supplying third party can either consent to the disclosure (section 29(2) or make representations against disclosure to the head of the institution (section 29(5)).

Whether or not the head of the Government institution ultimately decides to disclose or withhold the requested information, both interested third parties (*i.e., the requester and supplier of the information*) have a right of appeal to the Information Commissioner under section 31. The Commissioner with his powers to obtain evidence under section 37 can investigate the question of confidentiality quite thoroughly. His determination is subject to review by the court under section 42 or section 45.

While this system may appear somewhat cumbersome, it encompasses the following essential virtues:

(1) The question of confidentiality is determined as a question of fact and not, as some have alleged, by simply stamping material "Confidential". The principle of determining whether or not information is in fact confidential and treated as such has, we understand, some well established foundations in our jurisprudence.

(2) The rights of both the enquirer and supplier are preserved throughout the process. In fact, nonconfidential information may not be protected merely by having it designated "Confidential" by the supplier. The process will ultimately smoke out any ploy. Equally important is the fact that truly confidential information can be protected. It should be realized that since section 25 protects most of the information required to be given under statute, most disputes will centre on information given by business voluntarily to Government institutions. Such information is required by Government for economic planning, institution of appropriate Government programs and for a multitude of other policy-oriented Government decisions. Inadequate protection for the supplier might interfere with the supply of this

A notre point de vue, ce paragraphe, sous sa forme actuelle, soutient le principe de la divulgation et ne protège que l'information ne devant pas être divulguée. Ce paragraphe pose deux conditions, soit

1) l'information fournie doit être confidentielle, et

2) elle doit avoir été traitée comme telle de façon conséquente par l'entreprise dont elle provient, avant même sa transmission à l'État.

Le projet de loi prévoit des modalités selon lesquelles le caractère confidentiel d'une information peut être déterminé, qu'elle soit identifiée comme «confidentielle» ou non. Les organismes d'État peuvent y avoir recours dans les cas suivants:

a) s'ils refusent de divulguer un document en vertu du paragraphe 20(1)b); ou

b) s'ils jugent le document non «confidentiel», conformément aux dispositions du paragraphe 20(1)b).

Lors de l'appréciation décrite au paragraphe mentionné ci-dessus, le chef d'un organisme d'État doit, en cas de doute raisonnable, informer la tierce partie qui a fourni les renseignements à l'État de son intention de divulguer ces données. Voir article 29(1).

A la suite de l'avis précité (la mention «confidentiel» que porte le document peut être à l'origine du processus), la tierce partie peut soit consentir à la divulgation (article 29(2), soit s'opposer à cette dernière auprès du chef de l'organisme d'État (article 29(5)).

Que ce dernier décide ou non de divulguer l'information, les tierces parties (c'est-à-dire celle qui sollicite des renseignements et celle qui en fournit) ont droit, en vertu de l'article 31, d'en appeler au commissaire. L'article 37 lui conférant le droit d'obtenir des informations, le commissaire peut soumettre à une étude approfondie le caractère confidentiel des données. Selon les articles 42 ou 45, son appréciation sera sous réserve du jugement de la cour.

Bien que ce système puisse sembler lourd, il présente les avantages essentiels suivants.

(1) Le caractère confidentiel est déterminé selon les faits et non, comme certains l'affirment, par l'apposition de la mention «confidentiel». Nous considérons que la jurisprudence prévoit des critères bien établis permettant de juger du caractère confidentiel d'une information.

(2) Les parties qui demandent ou fournissent des renseignements jouissent de leurs droits respectifs durant tout le processus. En fait, la rétention de renseignements non confidentiels ne peut être garantie par l'apposition de la seule mention «confidentiel» et la loi permet de parer à tout manœuvre. D'autre part, les renseignements purement confidentiels peuvent demeurer secrets, ce qui est aussi important. Étant donné que l'article 25 assure le caractère confidentiel de la plupart des renseignements fournis en vertu de la loi, la majeure partie des différends portera sur l'information fournie volontairement par les entreprises à l'État. Ce dernier en a besoin pour la planification économique, la mise sur pied de programmes gouvernementaux appropriés et pour nombre d'autres décisions de principe. La non garantie

valuable information which would not be in the public interest.

(3) We suspect that in cases of conflict, litigation has been provided for prior, rather than after disclosure, by the drafters because of the irreparable harm that could be caused if such information is disclosed and subsequently determined to be truly confidential. We submit that this is the proper way to provide for the option.

This section as drafted provides safeguards to business if they are to continue to openly supply information to Government. To provide for disclosure without allowing for determination of confidentiality before the information is to be released, would seriously inhibit such supply. In our view that would be contrary to the public interest. Equally, we do not feel that any distinction should be made between types of information provided to Government. For example, confidentiality may be equally as relevant where information is provided to obtain a benefit as it is when supplied merely to inform.

(B) The second issue we would like to draw to your attention relates to what we perceive as an inadequacy in the drafting of section 20(2). We support the principle underlying this sub-section namely that environmental and product testing results be disclosed subject to two specific exemptions. Our concern relates not to the substance of the requirement but to what transpires when the Government institution has determined disclosure would not be misleading. We believe that it is essential for anyone reading such test results to have the benefit of understanding the same methods and criteria used by the Government. When test results are released they should be accompanied with an explanation of the test methods and criteria used. Without such additional information the test results could be subject to gross misinterpretation particularly by non-experts. If this section is to be fair then access must cover all information not just the results.

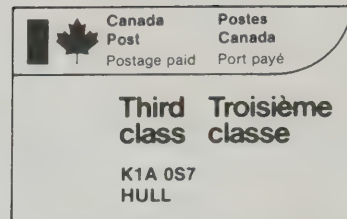
du caractère confidentiel des données pourrait entraver la transmission de cette précieuse information, ce qui ne servirait pas l'intérêt public.

(3) Nous serions portés à croire qu'en cas de conflit, le litige est tranché avant plutôt qu'après la divulgation en raison du tort irréparable que causerait cette dernière si les renseignements étaient ensuite jugés confidentiels. Nous souscrivons d'ailleurs pleinement à ce principe.

Sous sa forme actuelle, cet article fournit aux entreprises la protection voulue pour qu'elles puissent continuer à transmettre ouvertement de l'information à l'État. La divulgation de données sans détermination préalable de leur caractère confidentiel générerait considérablement la transmission de données à l'État. Selon nous, cela desservirait l'intérêt public. De même, nous ne considérons pas qu'il faille faire de distinction entre les différentes formes d'informations transmises à l'État. Ainsi, le caractère confidentiel devrait s'appliquer tant aux données fournies en vue d'obtenir un avantage qu'à celles transmises purement à titre d'information.

(B) Permettez-nous de soumettre une seconde question à votre attention. Elle touche ce qui, à notre point de vue, constitue une lacune de l'article 20(2). Nous souscrivons au principe qui sous-tend ce paragraphe, soit que des données relatives à la protection de l'environnement et à l'essai des produits soient divulguées, sous réserve de deux restrictions bien précises. Notre préoccupation ne touche pas cette exigence dans son essence, mais plutôt les répercussions pouvant éventuellement survenir, advenant qu'un organisme d'État détermine que l'information divulguée ne prête pas à une fausse interprétation. Selon nous, les résultats de ces essais doivent être considérés à la lumière des critères et méthodes utilisés par l'État et être accompagnés d'indications à cet effet, faute de quoi ils pourraient être mal interprétés, surtout par des non spécialistes. C'est pourquoi, en toute équité, la divulgation doit être non seulement autorisée en ce qui a trait aux résultats mais s'étendre également à tous les autres éléments d'information.

902



If undelivered, return COVER ONLY to:
 Canadian Government Printing Office,
 Supply and Services Canada,
 45 Sacré-Coeur Boulevard,
 Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
 Imprimerie du gouvernement canadien,
 Approvisionnement et Services Canada,
 45, boulevard Sacré-Coeur,
 Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From The Canadian Chamber of Commerce:

Mr. P. D. Lafferty, Member;
 Mr. G. H. Robichon, Member;
 Mr. J. P. Langevin, General Counsel.

De la Chambre de commerce du Canada:

M. P. D. Lafferty, membre;
 M. G. H. Robichon, membre;
 M. J. P. Langevin, conseiller juridique.

From The Canadian Manufacturers' Association:

Mr. Howard J. Kaufman, Member of Legislation Committee (Vice President, Secretary and General Counsel of Xerox Canada Inc.);
 Mr. Robert Swenor, Member of Legislation Committee (Assistant Secretary, Dofasco Inc.);
 Mr. D. W. Montgomery, Director, Government Relations and Legislation.

De l'Association des manufacturiers canadiens:

M. Howard J. Kaufman, membre du Comité de la législation (vice-président, secrétaire et conseiller juridique de Xerox Canada Inc.);
 M. Robert Swenor, membre du Comité de la législation (secrétaire adjoint, Dofasco Inc.);
 M. D. W. Montgomery, directeur, Relations gouvernementales et législation.

BINDING SECT. SEP 20 1984

